

Sentencia SU037/19

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Requisitos generales y especiales de procedibilidad

DECLARATORIA DE INEXEQUIBILIDAD-Efectos ex nunc

La declaratoria de inexequibilidad de una disposición tiene efectos hacia futuro (ex nunc) y esto, según lo ha explicado la Corte, encuentra sustento en los principios de seguridad jurídica y democrático, los cuales implican “la presunción de constitucionalidad de las normas que integran el sistema jurídico” mientras ella no sea desvirtuada por este Tribunal en una providencia con fuerza erga omnes, luego de surtirse un proceso de constitucionalidad abstracta

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR EL HECHO DEL LEGISLADOR-Jurisprudencia del Consejo de Estado

EFFECTOS DE SENTENCIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN SEDE DE REVISION-Efectos inter partes y efectos inter comunis

Esta Corporación ha desarrollado dos dispositivos específicos de extensión de las consecuencias de las órdenes que adopta en las providencias de amparo, los cuales ha denominado efectos inter comunis e inter pares

EFFECTOS INTER COMUNIS-Se adoptan para proteger derechos de todos los afectados por la misma situación de hecho o de derecho en condiciones de igualdad

La Sala advierte que la jurisprudencia en vigor autoriza a la Corte para que, en los casos en que estime pertinente con el propósito de salvaguardar la supremacía del orden superior y ante ciertos supuestos específicos, pueda por medio de los efectos inter comunis e inter pares dejar sin valor decisiones judiciales adoptadas frente a ciertos problemas jurídicos específicos, para en su lugar: (i) reconocer prerrogativas a determinadas personas que previamente habían acudido ante las autoridades jurisdiccionales y habían recibido una respuesta negativa, o (ii) revocar derechos reconocidos a individuos que los habían

obtenido en fallos expedidos dentro de otros procesos de tutela u ordinarios

PRINCIPIO DE INMEDIATEZ EN ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-
Término razonable debe valorarse en cada caso concreto

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Improcedencia por incumplir
requisito de inmediatez, en acción interpuesta por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica
contra una sentencia del Consejo de Estado, que declaró la responsabilidad del Congreso de
la República

Referencia: expediente: T-6171737

Acción de tutela interpuesta por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en
representación del Congreso de la República, contra la Subsección A de la Sección Tercera
del Consejo de Estado.

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de enero de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales
y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos expedidos dentro del proceso de la referencia por la
Sección Cuarta del Consejo de Estado, el 23 de febrero de 2017, y por la Sección Quinta de
la misma corporación, el 26 de abril de la mencionada anualidad.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

1.1. A través de los artículos 56 y 57 de la Ley 663 de 2000[1], el Congreso de la República
creó una tasa especial con el fin de cubrir el costo de los servicios aduaneros prestados por

la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales a los comerciantes en el proceso de importación de mercancías.

1.2. Entre enero y septiembre de 2001, al realizar una serie de importaciones relacionadas con su objeto comercial, la empresa Solidda Group S.A.S. pagó las sumas correspondientes a la tasa especial contemplada en los artículos 56 y 57 de la Ley 663 de 2000[2].

1.3. Mediante la Sentencia C-992 del 19 de septiembre 2001[3], la Sala Plena de la Corte Constitucional declaró inexecutable los artículos 56 y 57 de la Ley 663 de 2000, al considerar que si bien el legislador señaló que la mencionada tasa correspondía a los servicios aduaneros, no determinó el contenido de los mismos ni la manera como el gravamen se vinculaba a ellos, generando una indeterminación que resultaba contraria al artículo 338 de la Constitución Política.

1.4. El 13 de enero de 2003, la Sociedad Solidda Group S.A.S. interpuso acción de reparación directa en contra del Congreso de la República con el propósito de obtener el resarcimiento de los daños causados por el cobro de la tasa contemplada en los artículos 56 y 57 de la Ley 663 de 2000. En concreto, la compañía actora basó su pretensión indemnizatoria en que: (i) con el pago de dicho tributo sufrió un daño patrimonial, el cual (ii) fue antijurídico debido a la inconstitucionalidad de las normas que contemplaban la contribución, e (ii) imputable al Estado legislador a título de falla en el servicio, comoquiera que éste incumplió su obligación de expedir disposiciones acordes con la Carta Política, tal y como lo declaró la Corte Constitucional en la Sentencia C-992 de 2001[4].

1.5. Mediante Sentencia del 17 de diciembre de 2004[5], la Sala de Descongestión de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca no accedió a las pretensiones de la demanda, argumentando que el daño derivado del pago de la tasa especial no puede considerarse antijurídico, pues el mismo tuvo como fundamento una norma de rango legal que estaba vigente para la fecha de la cancelación de la contribución y que tenía presunción de constitucionalidad, la cual sólo fue desvirtuada con posterioridad a su aplicación y únicamente con efectos hacia futuro por la Corte Constitucional en el fallo C-992 de 2001[6].

1.6. La sociedad demandante apeló el fallo de primera instancia, sustentando el motivo de su disenso en los mismos argumentos presentados en el escrito introductorio[7].

1.7. A través de Sentencia del 13 de mayo de 2015[8], la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado revocó el fallo de primer grado y condenó al Congreso de la República a indemnizar a la compañía actora con la suma de \$2.033.181.416 m/cte., correspondiente a los valores pagados en atención a la tasa declarada inexecutable más los intereses respectivos para la fecha. El fundamento de dicha decisión partió de la premisa de que cuando una norma impone una carga a un particular, esta última es jurídicamente válida si la disposición que la consagra es conforme a los mandatos superiores. En consecuencia, como la declaratoria de inexecutable de los artículos 56 y 57 de la Ley 663 de 2000 puso en evidencia su contrariedad con la Constitución, también hizo manifiesta la antijuridicidad de la carga que éstos imponían, es decir, de la obligación de pagar el tributo.

2. Demanda y pretensiones

2.1. El 19 de octubre de 2016[9], la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado[10], en representación del Congreso de la República[11], interpuso acción de tutela contra la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado[12], al considerar vulnerado el derecho al debido proceso del legislador con ocasión de la sentencia que profirió el 13 de mayo de 2015. En concreto, la entidad actora señaló que contrario a lo sostenido por dicha corporación judicial, el daño derivado del pago de la tasa por servicios aduaneros no puede considerarse antijurídico conforme lo exige el artículo 90 de la Constitución, ya que el mismo tuvo como soporte una disposición legal que tenía presunción de constitucionalidad, la cual sólo fue desvirtuada con efectos hacia futuro por la Corte Constitucional en la Sentencia C-992 de 2001.

2.3. Con base en lo anterior, la entidad expresó que la corporación judicial accionada, además de condenar al Estado en contravía del artículo 90 superior, también desconoció que la facultad de modular el alcance temporal de las decisiones de inconstitucionalidad únicamente está en cabeza de la Corte Constitucional al tenor del artículo 45 de la Ley 270 de 1996, así como según la reiterada jurisprudencia constitucional sobre el particular[13].

2.4. En relación con la procedencia del amparo, la accionante indicó que: (i) no tiene a su alcance otro mecanismo judicial para atender la vulneración del derecho al debido proceso del Congreso de la República; (ii) la solicitud de protección se presenta dentro de un plazo

razonable si se tiene en cuenta que sólo tuvo conocimiento de los elementos fácticos de este caso en marzo de 2016 cuando fue informado de los mismos por el órgano legislativo; y (iii) los argumentos mencionados en los párrafos anteriores dan cuenta de que la corporación judicial demandada incurrió en un defecto sustantivo, una violación directa de la Constitución y un desconocimiento del precedente constitucional.

2.5. Por lo anterior, la actora solicitó que: (i) se proteja el derecho fundamental al debido proceso, consagrado en el artículo 29 superior, del Congreso de la República y, en consecuencia, (ii) se deje sin efectos la Sentencia del 13 de mayo de 2015 proferida por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado con ocasión de la demanda de reparación presentada por la empresa Solidda Group S.A.S.

3. Admisión y traslado

A través de Auto de 24 de octubre de 2016[14], la Sección Cuarta del Consejo de Estado admitió la acción de tutela de la referencia[15], ordenó notificar del inicio del proceso a la demandada y dispuso la vinculación al trámite del Congreso de la República y de la empresa Solidda Group S.A.S.

4. Contestación de la demanda

La Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado pidió que se denieguen las pretensiones de la demanda, argumentando que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado pretende utilizar la acción de tutela para reabrir debates jurídicos ya agotados, desconociendo que no le corresponde al juez constitucional desatar una tercera instancia[16].

5. Intervenciones de los vinculados al proceso

5.1. La empresa Solidda Group S.A.S. solicitó que se declare que la acción de tutela es improcedente, porque: (i) la parte accionante tiene la oportunidad de interponer el recurso de revisión y satisfacer sus pretensiones; (ii) el término trascurrido entre la fecha de la providencia cuestionada y el instante en el que se interpuso el amparo es superior a seis meses, por lo que no se cumple con la exigencia de inmediatez de la solicitud; y (iii) el fallo reprochado no es arbitrario ni incurre en una vía de hecho, pues acoge una tesis

jurisprudencial vigente y razonable[17].

5.2. A su vez, el Congreso de la República intervino con el fin de coadyuvar la solicitud de amparo, reiterando las razones expresadas en el escrito tutelar por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, así como poniendo de presente la grave afectación que puede generarse a su independencia y patrimonio si se acepta que cualquier norma declarada inconstitucional pueda originar su responsabilidad[18].

6. Decisión de primera instancia

6.1. Mediante Sentencia del 23 de febrero de 2017[19], la Sección Cuarta del Consejo de Estado concedió el amparo solicitado[20], al considerar que:

(i) La acción de tutela es procedente, puesto que pretende la protección del derecho fundamental al debido proceso (relevancia constitucional), fue presentada dentro del plazo razonable de siete meses contados a partir del momento en el que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado tuvo conocimiento de las sentencias condenatorias proferidas en contra del Congreso de la República (inmediatez), y el recurso extraordinario de revisión no es idóneo en esta ocasión, ya que en el amparo se cuestionan aspectos que no pueden enmarcarse dentro del alcance de sus causales (subsidiariedad).

6.2. En consecuencia, la corporación de instancia decidió: (i) dejar sin efectos la Sentencia del 13 de mayo de 2018 proferida por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, así como (ii) ordenarle a dicha autoridad judicial que, en el término de 30 días, profiriera un fallo de reemplazo en el que tuviera en cuenta las consideraciones que dieron lugar a conceder el amparo.

7. Impugnación

La empresa Solidda Group S.A.S. impugnó el fallo de primer grado, presentando los mismos argumentos de su intervención inicial, en especial, los relacionados con la no satisfacción del presupuesto de inmediatez que subyace al recurso de amparo[21].

8. Decisión de segunda instancia

A través de Sentencia del 26 de abril de 2017[22], la Sección Quinta del Consejo de Estado

decidió revocar el fallo de primera instancia y, en su lugar, declarar la improcedencia del amparo pretendido por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, al estimar que no satisface el presupuesto de inmediatez, comoquiera que habían transcurrido más de seis meses entre la fecha en la cual la entidad demandante tuvo conocimiento de la sentencia condenatoria y el momento en el que acudió a la acción de tutela[23].

9. Actuaciones en sede de revisión

9.1. Mediante Auto del 16 de junio de 2017[24], la Sala de Selección de Tutelas Número Seis de la Corte Constitucional: (i) escogió para revisión el expediente T-6171737 con base en los criterios denominados “necesidad de fijar una línea jurisprudencial y de proteger dineros públicos”, y (ii) asignó la sustanciación del asunto al magistrado Carlos Bernal Pulido.

9.2. El 8 de noviembre de 2017, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado allegó un escrito mediante el cual le pidió a la Corte que los efectos de la decisión que adopte en el presente proceso se extiendan a los demás asuntos en los cuales fue condenado el Congreso de la República con ocasión de las demandas de responsabilidad presentadas en su contra por la expedición de los artículos 56 y 57 de la Ley 663 de 2000. Específicamente, la entidad explicó que dicha medida resulta pertinente para lograr la unanimidad del ordenamiento jurídico, pues interpuso diez acciones de tutela, incluido el amparo de la referencia, en contra de los fallos de las Subsecciones A y C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en los que se accedió a las pretensiones indemnizatorias de diferentes empresas, obteniendo respuestas contradictorias de la jurisdicción constitucional, como se sintetiza en el siguiente cuadro:

Empresa	beneficiaria de la condena (Proceso de tutela)
Decisión de	primera instancia (Sección Cuarta del Consejo de Estado)
Decisión de	segunda instancia (Sección Quinta del Consejo de Estado)[25]
Goodyear de Colombia S.A.	(T-5799313)

Sentencia del 7 de abril de	2016. Concedió el amparo.
Sentencia del 25 de agosto de	2016. Confirmó el fallo de primera instancia.
Dow Química de Colombia S.A.	(T-6034213)
Sentencia del 26 de enero de	2017. Concedió el amparo.
No se surtió	
Hyundai Colombia Automotriz S.A.	(T-6096275)
Sentencia del 26 de enero de	2017. Concedió el amparo.
Sentencia del 9 de marzo de	2017. Confirmó el fallo de primera instancia.
Transejes Trasmisiones	Homocinéticas de Colombia S.A. (T-6107106)
Sentencia del 2 de febrero de	2017. Concedió el amparo.
Sentencia del 9 de marzo de	2017. Confirmó el fallo de primera instancia.
Industria de Ejes y	Transmisiones S.A. (T-6107117)
Sentencia del 26 de enero de	2017. Concedió el amparo.
Sentencia del 9 de marzo de	2017. Confirmó el fallo de primera instancia.
Promigas S.A. E.S.P. (T-6142120)	
Sentencia del 23 de febrero de	2017. Concedió el amparo.
Auto del 4 de abril de 2017.	Rechazó por extemporánea la impugnación presentada por Promigas S.A. E.S.P.
Sentencia del 23 de febrero de	2017. Concedió el amparo.
Sentencia del 26 de abril de	2017. Revocó el fallo de primera instancia y declaró improcedente el amparo por falta de inmediatez.

Ford Motor Colombia (T-6325725)

Sentencia del 18 de mayo de 2017. Declaró improcedente el amparo solicitado por falta de inmediatez.

Sentencia del 13 de julio de 2017. Confirmó el fallo de primera instancia.

Colgate Palmolive Compañía (T-6334181)

Sentencia del 1 de junio de 2017. Declaró improcedente el amparo solicitado por falta de inmediatez.

Sentencia del 27 de julio de 2017. Confirmó el fallo de primera instancia.

Whitehall Laboratories Limited (T-6355609)

Sentencia del 29 de junio de 2017. Declaró improcedente el amparo solicitado por falta de inmediatez.

Auto del 11 de agosto de 2017. Rechazó por extemporánea la impugnación presentada por Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

9.3. En sesión del 6 de diciembre de 2017, la Sala Plena de la Corte dispuso asumir el conocimiento del proceso de la referencia en virtud de lo dispuesto en el artículo 61 del Reglamento Interno, y mediante Auto del día siguiente decidió suspender los términos para emitir el fallo correspondiente[27].

9.4. El 8 de febrero de 2018, con el propósito de evitar una afectación severa al patrimonio del Congreso de la República, la entidad accionante solicitó que mientras se adoptaba una decisión de fondo, como medida provisional, se ordenara la suspensión de los procesos ejecutivos adelantados por las distintas empresas que fueron beneficiadas por fallos de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo con ocasión de demandas de reparación por la expedición de los artículos 56 y 57 de la Ley 663 de 2000[28].

9.5. El 8 de marzo de 2018, el Pleno de este Tribunal aceptó los impedimentos planteados por los magistrados Carlos Bernal Pulido y Diana Fajardo Rivera, por lo cual el plenario de la referencia fue asignado al magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez[29].

9.6. Mediante el Auto 312 del 23 de mayo de 2018, la Sala Plena de la Corte Constitucional accedió a la solicitud de medida provisional solicitada por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado[30]. Empero, el Pleno al advertir que dicha decisión podría afectar los derechos de las empresas que demandaron la responsabilidad del Congreso de la República por la expedición de los artículos 56 y 57 de la Ley 663 de 2000, dispuso que a estas les fuera comunicado el proveído para que si lo deseaban intervinieran en el presente proceso[31]. Adicionalmente, esta Corporación ordenó la notificación de la referida providencia por edicto fijado en la Secretaría General y publicado en la página principal del sitio web de este Tribunal[32].

9.7. En atención a dicho auto, las sociedades Colgate Palmolive Compañía[33], Pfizer S.A.S. (Absorbente de Laboratorios Wyeth Inc. y Whithall Limited[34]), Solidia Group S.A.S.[35] y Harinera del Valle S.A.[36] solicitaron que no se acceda al amparo pretendido por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y menos con efectos extensivos, puesto que con la revisión de las decisiones condenatorias decretadas a su favor:

(i) Se desconocería que la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales está supeditada al cumplimiento del presupuesto de inmediatez, el cual no se satisface en los casos que se pretenden revisar, ya que las condenas en contra del Congreso de la República se decretaron un año y medio antes de la fecha en la que se interpusieron los amparos correspondientes;

(ii) Se afectarían los principios de seguridad jurídica y cosa juzgada sin una razón constitucional válida, porque en esta ocasión no se examinan casos en los que se haya presentado un fraude a la ley o una irregularidad procesal relevante, sino que se advierten simplemente asuntos en los que se presentaron divergentes posiciones jurisprudenciales, que no pueden ser corregidas por el juez constitucional sin irrespetar la independencia judicial; y

(iii) Se convalidaría la actuación negligente de la peticionaria, en tanto que: (a) no presentó acciones de tutela en todos los casos en los que se condenó al Congreso de la República[37]; y (b) no hizo uso de su facultad de insistencia para solicitarle a esta Corte la selección de los casos en los que los jueces constitucionales de instancia no accedieron a sus pretensiones de amparo.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Esta Sala es competente para revisar los fallos proferidos dentro del expediente de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política[38].

2. Cuestión previa: legitimación en la causa

2.1. Previo al planteamiento de los problemas jurídicos a resolver, se hace necesario esclarecer si en esta oportunidad se satisface la legitimación en la causa por activa y por pasiva de la acción de tutela.

– Legitimación en la causa por activa

2.2. El artículo 86 de la Carta Política establece que la acción de tutela puede ser ejercida por cualquier persona directamente o “por quien actúe en su nombre”, con el fin de obtener la protección de sus derechos fundamentales. En desarrollo del anterior mandato superior, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991[39] contempló que la legitimación en la causa por activa en los procesos de amparo se materializa:

“(i) Con el ejercicio directo, es decir quien interpone la acción de tutela es el titular del derecho fundamental que se alega vulnerado;

(ii) Por medio de representantes legales, como en el caso de los menores de edad, los incapaces absolutos, los interdictos y las personas jurídicas;

(iii) Por medio de apoderado judicial, caso en el cual el apoderado debe tener la condición de abogado titulado, debiendo anexarse a la demanda el poder especial para el caso; y

(iv) Por medio de agente oficioso”[40].

2.3. En relación con la segunda hipótesis, cabe resaltar que en el párrafo 3º del artículo 610 del Código General del Proceso[41] se estableció una regla especial de legitimación en la causa por activa aplicable en los procesos de amparo, según la cual “la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado podrá interponer acciones de tutela en representación de las entidades públicas”[42].

2.4. En este orden ideas, la Corte considera que en la presente oportunidad se encuentra satisfecho el presupuesto de legitimación en la causa por activa, comoquiera que:

(i) El Congreso de la República es el titular del derecho fundamental al debido proceso presuntamente vulnerado por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado con ocasión de la expedición de la Sentencia del 13 de mayo de 2015[43]; y

(ii) La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, por intermedio de su director, interpuso acción de tutela en representación del Congreso de la República, según lo dispuesto en los artículos 610 del Código General del Proceso y 10 del Decreto 2591 de 1991.

- Legitimación en la causa por pasiva

2.5. De otra parte, en relación con la legitimación en la causa por pasiva, la Sala advierte que de acuerdo con los artículos 86 de la Constitución y 5° del Decreto 2591 de 1991[44], la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado es demandable a través de acción de tutela, puesto que de conformidad con el capítulo 3 del título VIII de la Constitución[45] y el artículo 11 de la Ley 270 de 1996[46], es una autoridad pública perteneciente a la jurisdicción de lo contencioso administrativo de la Rama Judicial.

3. Problemas jurídicos y esquema de resolución

3.1. Corresponde a la Corte decidir sobre el amparo interpuesto por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en representación del Congreso de la República, contra la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado[47]. Con tal propósito, este Tribunal deberá determinar:

(i) Si la acción de tutela satisface los requisitos de procedencia contra providencias judiciales;

(ii) Si con la decisión de un juez administrativo de condenar al Congreso de la República a reparar los daños causados por una norma debido a su desconformidad con la Carta Política, a pesar de que la misma gozó de presunción de constitucionalidad durante el tiempo transcurrido entre la fecha de su entrada en vigencia y el instante en la cual fue declarada inexecutable por este Tribunal, se configura: (a) una violación directa del artículo 90 de la

Constitución que estipula que el daño a resarcir debe ser antijurídico, (b) un defecto sustantivo por ignorar lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 270 de 1996 en torno a la autoridad competente para modular los efectos de las sentencias de inconstitucionalidad, y (c) un desconocimiento del precedente constitucional que ha establecido el alcance de las consecuencias temporales de los fallos de control abstracto de constitucionalidad de esta Corte; y

(iii) Si las consecuencias que se deriven del examen de la configuración de dichos defectos pueden hacerse extensivas o no a todos los casos similares, incluso aquellos sobre los cuales se predica el fenómeno de cosa juzgada constitucional.

3.2. Para resolver dichos problemas jurídicos, esta Corporación iniciará por: (i) reiterar la jurisprudencia sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales; acto seguido estudiará (ii) los efectos en el tiempo de los fallos de inconstitucionalidad proferidos por este Tribunal, y (iii) la responsabilidad del Estado por los daños causados por leyes inconstitucionales; luego (iv) examinará las condiciones en las que se ha permitido la extensión de las consecuencias de las providencias de tutela más allá del caso en análisis; y, por último, (v) resolverá los problemas jurídicos planteados atendiendo a las particularidades del presente asunto.

4. Procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia

4.1. De acuerdo con los artículos 86 de la Constitución Política y 1º del Decreto 2591 de 1991[48], la acción de tutela es un mecanismo sumario, preferente y subsidiario de defensa judicial cuya finalidad es la protección de los derechos fundamentales de las personas, “cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública (...)”.

4.2. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha explicado que “de conformidad con el concepto constitucional de ‘autoridades públicas’, no cabe duda de que los jueces tienen esa calidad en cuanto les corresponde la función de administrar justicia y sus resoluciones son obligatorias para los particulares y también para el Estado. En esa condición no están excluidos de la acción de tutela respecto de actos u omisiones que vulneren o amenacen derechos fundamentales (...)”[49].

4.3. Con todo, teniendo en cuenta que las providencias judiciales: (a) son el escenario habitual de reconocimiento y realización de los derechos fundamentales, (b) de ellas se predica el efecto de cosa juzgada, el cual es garantía de la seguridad jurídica que debe imperar en un Estado democrático, y (c) están amparadas por el principio de respeto a la autonomía e independencia de los jueces[50], este Tribunal ha señalado que para determinar la viabilidad o no de un recurso de amparo en contra de una decisión jurisdiccional, debe verificarse que:

(i) El asunto tenga relevancia constitucional;

(ii) La petición cumpla con el requisito de inmediatez, de acuerdo con criterios de razonabilidad y proporcionalidad;

(iii) El actor haya agotado los recursos judiciales ordinarios y extraordinarios antes de acudir al juez de tutela;

(iv) En caso de tratarse de una irregularidad procesal, esta tenga incidencia directa en la decisión que resulta lesiva de los derechos fundamentales;

(v) El accionante identifique, de forma razonable, los yerros de la autoridad judicial que generan la vulneración; y

4.4. Adicionalmente, esta Sala ha sostenido que si en un caso concreto se encuentran cumplidos los anteriores requisitos, será necesario entonces acreditar, además, que la autoridad judicial demandada vulneró el derecho al debido proceso[52] del accionante al incurrir en alguno de los siguientes defectos: (i) orgánico, (ii) sustantivo, (iii) procedimental, (iv) fáctico, (v) error inducido, (vi) decisión sin motivación, (vii) desconocimiento del precedente constitucional, o (viii) violación directa de la Constitución[53].

4.5. Al respecto, cabe resaltar que esta Corporación ha caracterizado el defecto sustantivo como la existencia de un error por parte del juez en la interpretación o en aplicación de las disposiciones jurídicas que utilizó para resolver un determinado caso[54]. Sin embargo, para que dicho yerro dé lugar a la procedencia de la acción de tutela debe evidenciarse una irregularidad de significativa trascendencia, que haya llevado a adoptar una decisión que obstaculice o lesione la efectividad de los derechos fundamentales[55].

4.6. En este sentido, este Tribunal ha señalado que, entre otras hipótesis, una autoridad judicial incurre en un defecto sustantivo cuando[56]:

(i) La decisión que adoptó tiene como fundamento una norma que no es aplicable, porque: “(a) no es pertinente, (b) ha perdido su vigencia por haber sido derogada, (c) es inexistente, (d) ha sido declarada contraria a la Constitución, o (e) no se adecúa a la situación fáctica a la cual se aplicó, porque, por ejemplo, se le reconocen efectos distintos a los expresamente señalados por el legislador”[57]; o

(ii) A pesar de la autonomía judicial, la interpretación o aplicación de la norma que realizó en el caso concreto: (a) no se encuentra, prima facie, dentro del margen de interpretación razonable, (b) es inaceptable por tratarse de una interpretación contraevidente o claramente perjudicial para los intereses legítimos de una de las partes, o (c) no es sistemática, omitiendo el análisis de otras disposiciones aplicables al asunto[58].

4.7. De otra parte, esta Corte ha explicado que se desconoce el precedente constitucional, entre otros eventos, cuando el juez aplica disposiciones normativas ignorando[59]:

(i) La ratio decidendi de sentencias de constitucionalidad; o

(ii) El alcance de los derechos fundamentales fijado por la Corte Constitucional en la ratio decidendi de las sentencias de tutela proferidas por: (a) la Sala Plena o (b) por las distintas Salas de Revisión. En torno a las decisiones adoptadas por estas últimas, el desconocimiento del precedente solo se configura cuando los fallos inadvertidos constituyan jurisprudencia en vigor[60].

4.8. En esta línea argumentativa, este Tribunal ha expresado que si una autoridad judicial desconoce la jurisprudencia constitucional se produce “en el ordenamiento jurídico colombiano una evidente falta de coherencia y de conexión concreta con la Constitución, que finalmente se traduce en contradicciones ilógicas entre la normatividad y la Carta, que dificultan la unidad intrínseca del sistema, y afectan la seguridad jurídica. Con ello se perturba además la eficiencia y eficacia institucional en su conjunto, en la medida en que se multiplica innecesariamente la gestión de las autoridades judiciales, más aún cuando en definitiva, la Constitución tiene una fuerza constitucional preeminente que no puede ser negada en nuestra actual organización jurídica”[61].

4.9. Por lo demás, esta Corporación ha precisado que la causal denominada violación directa de la Constitución encuentra fundamento en el modelo del ordenamiento superior adoptado en 1991, en el cual se le otorga valor normativo a los preceptos de la Carta Política, de modo tal que sus mandatos y previsiones son de aplicación inmediata por las distintas autoridades públicas y, en determinados eventos, por los particulares[62]. Por lo anterior, este Tribunal ha sostenido que resulta plenamente factible que una decisión judicial pueda cuestionarse a través de la acción de tutela cuando desconoce o aplica indebida e irrazonablemente dichos postulados[63].

(i) Deja de aplicar una regla contemplada en el texto constitucional que resulta aplicable al caso concreto[65]; o

(ii) Omite tener en cuenta un principio superior que determinaba la aplicación de la norma en el caso concreto, desconociendo que de conformidad con su artículo 4º “la Constitución es norma de normas”, por lo que en caso de incompatibilidad entre la ella y la ley u otra regla jurídica “se aplicarán las disposiciones superiores”[66].

5. Los efectos temporales de las sentencias de inexequibilidad proferidas por la Corte Constitucional

5.1. En Colombia el alcance temporal de las sentencias proferidas en sede de constitucionalidad abstracta cuando en estas se advierte la incompatibilidad de una disposición con la Carta Política (inconstitucionalidad) y, en consecuencia, se generan la prohibición general de su aplicación (inexequibilidad) y la imposibilidad de volverse a pronunciar sobre lo decidido en torno a ella (cosa juzgada constitucional), no ha sido un aspecto determinado por el legislador o el constituyente como sucede en otros países[67], sino que ha sido una construcción eminentemente jurisprudencial.

5.2. En concreto, durante la vigencia de la Constitución de 1886 y ante la ausencia de una norma positiva que se refiriera sobre la materia, las providencias en las que se declaró la inconstitucionalidad de una norma legal se consideraron con efectos hacía futuro (ex nunc), según da cuenta la reiterada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia sobre la materia[68], en la cual se tuvo en cuenta las similitudes existentes entre la inexequibilidad y la derogatoria de la ley.

5.3. Ahora, si bien con ocasión del desarrollo normativo generado por la expedición de la Constitución de 1991, existió la intensión legislativa de establecer una regulación en torno a los efectos temporales de las sentencias de inconstitucionalidad a través del inciso 2º del artículo 21[69] del Decreto Ley 2067 de 1991 y del artículo 45[70] del proyecto de ley estatutaria de administración de justicia[71], lo cierto es que la Corte Constitucional al estudiar su compatibilidad con el ordenamiento superior, estimó que dichas disposiciones desconocían el principio de separación de poderes consagrado en los artículos 113 a 121 de la Carta Política y, por ello, debían ser declaradas inexecutable en su mayoría, retomándose así a la regulación por vía jurisprudencial.

5.4. Específicamente, en las sentencias C-113 de 1993[72] y C-037 de 1996[73], mediante las cuales se realizó el control de constitucionalidad de las mencionadas disposiciones, este Tribunal explicó que al ser los efectos temporales del fallo una parte del contenido de la decisión, sería inadmisibles que otro poder público diferente a la propia Corte Constitucional los definiera, máxime cuando el constituyente primario guardó silencio sobre el particular. En consecuencia, el único aparte normativo de dicha regulación que esta Corporación encontró acorde con el ordenamiento superior fue el inciso 1º del artículo 45 del proyecto de ley estatutaria de administración de justicia, que posteriormente fue acogido en la Ley 270 de 1996[74], y el cual establece que “las sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control en los términos del artículo 241 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario”[75].

5.5. Así las cosas, en la actualidad, por regla general y salvo que se indique expresamente algo diferente en el fallo, la declaratoria de inexecutable de una disposición tiene efectos hacia futuro (ex nunc) y esto, según lo ha explicado esta Corte, encuentra sustento en los principios de seguridad jurídica y democrático, los cuales implican “la presunción de constitucionalidad de las normas que integran el sistema jurídico” mientras ella no sea desvirtuada por este Tribunal en una providencia con fuerza erga omnes, luego de surtirse un proceso de constitucionalidad abstracta[76].

5.6. En este orden de ideas, cuando esta Corporación declara la inconstitucionalidad de una norma sin retrotraer los efectos de su determinación, convalida de contera las situaciones jurídicas consolidadas a su amparo entre el instante en el que entró en vigencia y la fecha de la sentencia, pues las actuaciones adelantadas en ese lapso, en principio, se reputan

como legítimas por haber sido ejecutadas en consonancia con el derecho positivo vigente[77].

5.7. No obstante lo anterior, debe tenerse en cuenta que este Tribunal tiene la potestad para excepcionar la mencionada regla de efectos ex nunc y determinar otras consecuencias temporales para sus fallos de inexecuibilidad, lo que ha sido justificado en su misión de garantizar la supremacía e integridad de la Carta Política, la cual no sólo exige determinar si una disposición desconoce o no el texto fundamental, sino también el instante desde el cual se debe entender expulsado del ordenamiento jurídico un precepto que es hallado incompatible con la Constitución[78].

5.8. Sobre el particular, cabe llamar la atención de que esta Corte, como medida de autocontrol, ha considerado que “deben existir razones de orden constitucional que pongan en evidencia la necesidad de variar la regla general anterior (efectos ex nunc), bien sea para diferir la aplicación de la parte resolutive del fallo, o bien sea para retrotraer sus efectos”[79], para lo cual ha estimado necesario efectuar los siguientes dos exámenes.

5.9. En primer lugar, este Tribunal debe analizar el nivel de gravedad de la infracción constitucional (leve, moderado o alto), pues cuanto más alto sea el mismo será mayor la necesidad de expulsar la disposición del ordenamiento jurídico con efectos retroactivos[80].

En cambio, mientras más leve sea el nivel de gravedad será mayor la posibilidad de diferir los efectos hacía futuro[81]. Al respecto, en la Sentencia C-280 de 2014[82], la Corte Constitucional explicó que puede afirmarse la existencia de una relación de proporcionalidad inversa entre la gravedad y la notoriedad de la infracción constitucional y la flexibilidad en la aplicación de la norma declarada inexecutable, en tanto que “entre mayor sea la gravedad y mayor sea la notoriedad de la violación del ordenamiento superior, el juez constitucional es más reticente a permitir la aplicación de la norma, o a validar su aplicación pasada”.

5.10. En segundo lugar, se tiene que efectuar un análisis consecuencialista, en el cual esta Corporación debe realizar una valoración de las consecuencias positivas y negativas que puede conllevar la decisión de diferir o retrotraer los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma enjuiciada, ya que en el primer supuesto se mantiene la vigencia de una disposición contraria al ordenamiento superior y en el segundo se afecta la

seguridad jurídica y la buena fe en la validez del sistema jurídico[83].

5.11. En este sentido, este Tribunal debe verificar el impacto del retiro inmediato de la disposición inexecutable en razón de los vacíos normativos consecuentes, los cuales pueden generar, entre otros efectos: (i) distorsiones nocivas para la economía[84], (ii) la reviviscencia de normas que podrían ser inconstitucionales[85], (iii) la falta de regulación de aspectos esenciales de un derecho fundamental[86], o (iv) la afectación o alteración de los sistemas prestaciones (salud, educación, etc.) [87].

5.12. En síntesis, la Corte Constitucional es la única autoridad que tiene la facultad de modular los efectos temporales de sus sentencias, lo cual ha realizado con base en una serie de criterios que pretenden racionalizar el uso de dicha atribución y procurar la mayor eficacia de la Constitución Política en cada asunto. Así pues, bajo ninguna circunstancia los operadores jurídicos pueden pretender a través de sus decisiones desconocer dicha competencia, pues ello resultaría contrario a los principios constitucionales de separación de poderes y de seguridad jurídica, así como a lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 270 de 1996.

6. La responsabilidad del Estado por los daños causados por leyes inconstitucionales

6.1. La responsabilidad del Estado por el hecho del legislador en Colombia estuvo restringida durante gran parte del Siglo XX, toda vez que con base en la noción de soberanía nacional consagrada en la Constitución de 1886, el Consejo de Estado consideró que el Congreso de la República, como principal titular de la misma, era irresponsable y, por ello, los daños que pudiera causar en ejercicio de su potestad legislativa no eran indemnizables[88], salvo cuando por su propia voluntad, manifestada en una norma de derecho positivo, estipulara expresamente tal obligación de resarcimiento[89].

6.2. Sin embargo, con ocasión de la expedición de la Carta Política de 1991, que en su artículo 90 establece que “el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas” sin estipular exclusión alguna en razón de la rama del poder a la que pertenezcan los agentes que ocasionan los menoscabos, el máximo tribunal de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo revaluó dicha posición inicial y sostuvo que el legislador puede ser patrimonialmente responsable por sus actos, siempre que se demuestre que los

perjuicios originados por su actuación deben ser resarcidos a costa del erario y no tienen que ser asumidos por el particular afectado en virtud de las cargas públicas[90].

6.3. Sobre el particular, en la Sentencia C-038 de 2006[91], esta Corporación resaltó que el Constituyente de 1991 contempló:

(i) Algunos casos en los cuales la expedición de leyes debe llevar consigo el resarcimiento de los daños que estas puedan causar, como ocurre con las normas legales que: (a) dispongan la expropiación de bienes privados por utilidad pública o interés social (artículo 58[92]), (b) concedan amnistías o indultos que eximan el resarcimiento de los daños causados a civiles (artículo 150.17[93]), (c) establezcan monopolios estatales (artículo 336[94]), o (d) excluyan a los particulares de la prestación de servicios públicos o de ciertas actividades estratégicas para el país (artículo 365[95]); y

(ii) Una cláusula general de responsabilidad (artículo 90), que permite reclamar la indemnización de los daños causados por cualquier norma legal cuando se demuestre: (a) la existencia de un menoscabo, (b) que la víctima no estaba en la obligación de soportar y (c) es imputable al Congreso de la República o al Presidente de la República cuando actúa como legislador delegado[96].

6.4. Ahora bien, en la actualidad, el Consejo de Estado reconoce que para efectos de la configuración de la responsabilidad por el hecho del legislador en los términos del artículo 90 de la Constitución, son antijurídicos los daños que resultan del rompimiento del principio de igualdad frente a las cargas públicas[97], como lo advirtió en el caso resuelto por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en la Sentencia del 25 de agosto de 1998[98], en el que se encontró responsable al Congreso de la República y al Ministerio de Relaciones Exteriores por los perjuicios causados a una familia por la muerte de uno de sus miembros en un accidente originado por un agente diplomático que en virtud de la Ley 6ª de 1972, aprobatoria de la Convención de Viena, gozaba de inmunidad y no pudo ser demandado para que resarciera los menoscabos causados por su actuación en el siniestro.

6.5. En concreto, en dicha oportunidad, el máximo tribunal de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo consideró que, pese a que el Estado es soberano en el manejo de las relaciones internacionales y que dicho tratado había sido regularmente incorporado a la legislación interna, su aplicación en el caso de la parte demandante originó un

rompimiento del principio de igualdad frente a las cargas públicas, porque el privilegio de la inmunidad privó a los actores de la posibilidad de demandar al autor material del daño ante los jueces nacionales con miras a obtener la reparación de los perjuicios ocasionados[99].

6.6. Igualmente, el Consejo de Estado ha considerado que son antijurídicos los daños causados por el legislador que resultan de la defraudación del principio de confianza legítima[100], lo cual puede ocurrir, como lo indicó la Subsección B de la Sección Tercera en la Sentencia del 29 de julio de 2013[101] al resolver una demanda presentada por un hotel que presuntamente se vio perjudicado en sus inversiones por el cambio intempestivo de la regulación fiscal del sector turístico, cuando “el legislador deroga normas o disposiciones que reconocen incentivos o beneficios a los particulares previo el cumplimiento de ciertos requisitos, sin tener en cuenta, mediante la creación de un régimen de transición, la situación de todas aquellas personas que al momento de la derogatoria no tenían un derecho adquirido, pero sí la expectativa legítima y razonable de que podrían acceder a tales beneficios por tener proyectos en ejecución y por haber cumplido con todas las exigencias normativamente impuestas para el efecto”.

6.7. Asimismo, el mismo alto tribunal ha estimado que son antijurídicos los daños causados por la aplicación de una norma vigente que, con posterioridad a la ocurrencia de los mismos, es declarada inexecutable con efectos retroactivos por la Corte Constitucional[102], comoquiera que las consecuencias de dicho fallo modulado derivan en que la actuación que originó el menoscabo, que para el momento de su ocurrencia no era antijurídico por estar sustentado en una disposición en vigor, ya no pueda considerarse respaldado por la misma, pues de manera ulterior, en virtud de una ficción jurídica, se consideró expulsada del ordenamiento jurídico desde el momento en que entró en vigencia. En este sentido, en la Sentencia del 13 de marzo de 2018[103], la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo explicó que:

“(…) teniendo en cuenta que un daño es antijurídico cuando se trata de una carga que el particular no estaba en la obligación jurídica de soportar, es innegable la relevancia que para el análisis de la antijuridicidad del daño causado por una norma o acto que no superó el juicio de constitucionalidad, tiene lo decidido en este último. Esto es especialmente cierto en los casos en los que, como consecuencia del juicio de constitucionalidad, la norma o el acto que impuso una obligación es sacado del ordenamiento, con efectos retroactivos,

pues en estos eventos salta a la vista que, habiendo desaparecido por completo el fundamento jurídico directo de la carga impuesta, esta última constituiría un daño que la víctima no está en la obligación de soportar, es decir, se trataría de un típico daño antijurídico”.

6.8. No obstante lo anterior, cabe resaltar que en torno a la antijuridicidad basada en una sentencia de inexecuibilidad con efectos retroactivos, dicha posición sólo fue fijada como dominante el 13 de marzo de 2018 en la referida sentencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, ya que a pesar de ser una tesis cuyo origen se remonta a una sentencia del Pleno de la Sección Tercera del año 2002[104], coexistió dentro del Consejo de Estado junto con otra postura alternativa que surgió en la Subsección A de la referida Sección en el 2012[105] y que se consolidó en el 2014[106], la cual si bien reconocía la necesidad de la existencia de una providencia de inconstitucionalidad, sostenía que no era necesario que la misma tuviera consecuencias ex tunc.

6.9. Específicamente, con fundamento en el principio de supremacía constitucional y el símil que puede establecerse con los casos de responsabilidad del Estado por el hecho de actos administrativos de carácter general, impersonal y abstracto declarados nulos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo[107], la tesis alternativa argumentaba que cuando una norma impone una carga a un particular, esta última es jurídica si la disposición que la consagra es conforme a los mandatos superiores, por lo cual como la declaratoria de inexecuibilidad por parte de esta Corte, independientemente de sus consecuencias temporales, pone en evidencia la contrariedad de la norma con la Carta Política, también hace manifiesta la antijuridicidad de la carga que esta consagraba.

6.10. En este contexto, ante la duplicidad de posturas, surgieron una serie de decisiones divergentes en atención a las demandas presentadas por distintas empresas contra el Congreso de la República por los presuntos daños causados por el cobro de la tasa contemplada en los artículos 56 y 57 de la Ley 663 de 2000, los cuales con posterioridad al cobro de dicho tributo por algunos meses fueron declarados inconstitucionales en la Sentencia C-992 de 2001[108], a saber:

(i) La Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado en virtud de la posición alternativa basaba en la antijuridicidad como incompatibilidad con la norma superior[109],

condenó al legislador en las sentencias del 29 de enero[110], 9 de abril[111] y 11 de junio de 2014[112], así como del 29 de abril[113], 13[114] y 27 de mayo[115], 24 de junio[116] y 16 de julio de 2015[117]; y

(ii) La Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado en atención a la tesis tradicional[118] no accedió a las demandas indemnizatorias en las sentencias del 24 de octubre de 2013[119] y del 20 de octubre de 2014[120], pero con base en la posición alternativa concedió las pretensiones resarcitorias en el fallo del 26 de marzo de 2014[121].

6.11. Con todo, como se indicó líneas atrás, dicha la postura que se basaba en la antijuridicidad como incompatibilidad con la Constitución, fue descartada por el Pleno de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en la Sentencia del 13 de marzo de 2018, al estimar que:

“(...) el criterio de antijuridicidad que mejor se acompasa con el ordenamiento jurídico es aquél que se funda en los efectos de la sentencia proferida en sede de constitucionalidad y no en la constatación que ésta realizó sobre la contrariedad de la norma o acto con las normas superiores.

Lo anterior por cuanto, al estimar que los efectos del fallo de inexecutable de la Corte Constitucional no deben tener incidencia alguna a la hora de determinar la antijuridicidad de los daños causados por leyes inexecutables, la tesis de la antijuridicidad como incompatibilidad con la norma superior sugiere que, a pesar de existir un pronunciamiento expreso por parte de la autoridad que establece la interpretación de la Constitución aplicable erga omnes, la cual concierne no sólo a la decisión misma sino a sus efectos, el juez de lo contencioso administrativo podría realizar un juicio de conformidad paralelo y, en virtud del mismo, establecer que, sin importar lo considerado por la Corte, es incompatible con la Constitución el que los particulares deban soportar las cargas impuestas por una ley declarada inexecutable.

6.12. Así las cosas, según la jurisprudencia contenciosa administrativa en vigor, la responsabilidad por el hecho del legislador, en los términos del artículo 90 de la Constitución, puede derivarse de un fallo de inconstitucionalidad, siempre que el interesado en la reparación respectiva demuestre que: (i) sufrió un daño con ocasión de la aplicación

de una norma legal, la cual, (ii) con posterioridad a la ocurrencia del mismo, fue declarada inexecutable con efectos retroactivos por esta Corporación[123].

6.13. Sobre el particular, este Tribunal considera pertinente manifestar que comparte la posición unificada acogida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en la sentencia del 13 de marzo de 2018, pues es la tesis que resulta más acorde con los mandatos superiores que regulan el control de constitucionalidad de las leyes y le asignan únicamente a la Corte Constitucional la atribución de modular los efectos temporales de sus providencias[124].

7. Los dispositivos de ampliación de los efectos de las órdenes proferidas por la Corte Constitucional en sede de revisión de tutela

7.1. La Corte Constitucional ha explicado que de conformidad con los artículos 48 de la Ley 270 de 1996[125] y 36 del Decreto 2191 de 1991[126], por regla general, “los efectos de las decisiones que profiere (...) en su labor de revisión de las sentencias de tutela son inter partes”, es decir, solo afectan a los extremos procesales involucrados en la causa[127]. Sin embargo, en razón de la misión encomendada por el artículo 241 de la Constitución consistente en salvaguardar la integridad del ordenamiento superior, esta Corporación ha desarrollado dos dispositivos específicos de extensión de las consecuencias de las órdenes que adopta en las providencias de amparo, los cuales ha denominado efectos inter comunis e inter pares[128].

7.2. Al respecto, cabe resaltar que los efectos inter comunis son un dispositivo de ampliación de la decisión que este Tribunal utiliza cuando advierte que, en razón de las particularidades fácticas del caso, el accionante pertenece a un grupo de personas cuyos intereses son:

(i) Inversamente proporcionales, por lo que las órdenes que imparta pueden afectarlas en distinto grado y, por ello, resulta necesario tomar las medidas correspondientes para atender adecuadamente dicha tensión[129]; o

(ii) Paralelos y, en virtud de consideraciones relacionadas con el principio de igualdad, la economía procesal o la especial protección constitucional que gozan ciertos sujetos, se torna imperioso que las consecuencias del fallo se extiendan a todos los miembros de la

respectiva colectividad[130].

7.3. Sobre el particular, puede evidenciarse un ejemplo del primer supuesto en la Sentencia SU-1023 de 2001[131], en la cual la Corte consideró que la orden dirigida al liquidador de la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante S.A., consistente en que le otorgara prelación al pago de las mesadas jubilación sobre otras clases de créditos, debía tener efectos inter comunis, pues no podía beneficiar exclusivamente a los accionantes sin desconocer los intereses de los demás acreedores pensionales de la sociedad, bajo el entendido de que “a los pensionados de una empresa en liquidación obligatoria que no dispone de los recursos suficientes para cumplir siquiera con las obligaciones preferentes en materia pensional, les asiste el derecho de beneficiarse, en igualdad de condiciones, de la distribución de los activos disponibles en la liquidación”.

7.4. De igual manera, el segundo evento en el que son utilizados los efectos inter comunis, puede verse ilustrado en la Sentencia SU-587 de 2016[132], en la cual al encontrarse vulnerados los derechos fundamentales del actor con ocasión de la determinación de Colpensiones S.A. de dejar en suspenso, en virtud de razones de sostenibilidad y protección de los recursos parafiscales, el goce de la pensión especial de invalidez que le fuera reconocida por su calidad de víctima del conflicto armado de conformidad con la Ley 418 de 1997, este Tribunal decidió que la orden de dejar sin valor dicha decisión administrativa no sólo debía beneficiar al accionante, sino que también tenía que favorecer a todas las personas que se encontraban en una situación igual, pues se trataba de un grupo poblacional (víctimas del conflicto armado) que merece, en virtud de la Constitución y de los tratados internacionales, de una especial protección por parte del Estado[133].

7.5. De otra parte, es pertinente mencionar que los efectos inter pares son un dispositivo amplificador de la decisión al que esta Corporación acude cuando frente a un problema jurídico determinado considera que existe una única respuesta válida de conformidad con los mandatos constitucionales, la cual debe aplicarse en todos los casos similares sin excepción alguna. En este sentido, debe llamarse la atención de que la regla jurisprudencial fijada para solucionar la controversia puede estar fundada en: (i) una excepción de inconstitucionalidad[134], o (ii) en una interpretación determinada de un conjunto de normas para un escenario factico específico[135].

7.6. En torno a la primera hipótesis, puede observarse su uso en el Auto 071 de 2001[136], en el cual, al advertir que distintas autoridades empezaron a provocar múltiples conflictos de competencia con base en las reglas de distribución de las acciones de tutela entre los despachos judiciales contempladas en el Decreto 1382 de 2000 posponiendo así por meses la resolución de las mismas, la Sala Plena teniendo en cuenta que dicha normatividad tiene rango reglamentario cuando debería tener estatus legal estatutario por pretender regular aspectos relacionados con la competencia de un mecanismo de protección de los derechos fundamentales según lo exige el artículo 152 de la Constitución, decidió inaplicar las disposiciones del referido acto administrativo con efectos inter pares, con el propósito de que bajo su imperio no se plantearan más controversias procesales que dilataran el trámite de las solicitudes de amparo.

7.7. A su vez, un ejemplo del segundo supuesto, puede verificarse en la Sentencia SU-214 de 2016[137], en el cual esta Corporación determinó que, a la luz del mandato constitucional de igualdad, la única interpretación válida de las figuras contractuales desarrolladas para formalizar solemnemente los vínculos conyugales entre parejas del mismo sexo era entender que las mismas tenían el estatus de matrimonio civil, por lo que para evitar tratos diferenciados injustificados se dispuso que dicha regla debía extenderse con efectos inter pares a todos los casos “de personas que se encuentran en una situación igual o similar”.

7.8. Ahora bien, es necesario señalar que los efectos inter comunis e inter pares son dispositivos que, al tenor del artículo 228 de la Constitución, privilegian el derecho sustancial sobre el adjetivo, en tanto que en muchas oportunidades constituyen excepciones al requerimiento de satisfacer ciertos presupuestos formales que son exigidos en la generalidad de los asuntos para proceder a adoptar una decisión de amparo de fondo.

7.9. En concreto, cuando la Corte utiliza dichas herramientas extiende los efectos de la decisión a otras personas diferentes a los accionantes, sin que sea estrictamente necesario verificar, por ejemplo, si en el hipotético caso de que las mismas hubieran acudido a la acción de tutela, su solicitud de amparo cumpliría o no con los presupuestos de procedencia contemplados en el artículo 86 de la Constitución y en el Decreto 2591 de 1991[138]. Lo anterior, puede advertirse de la revisión de las últimas decisiones del Pleno de esta

Corporación en las cuales se otorgaron efectos inter comunis e inter pares[139], en las que la posibilidad de utilizar dichos dispositivos de ampliación se analiza al final de la providencia sobre la decisión de fondo del asunto, sin que se realicen consideraciones en torno a los requisitos de inmediatez o subsidiariedad que sólo fueron verificados para el caso base en revisión.

7.10. Igualmente, cuando se acude a los dispositivos de ampliación en comentario, pueden modificarse a través de ellos situaciones que, en principio, estaban amparadas por la institución de cosa juzgada, tanto ordinaria como constitucional, es decir, para el caso de esta última, que se consideraban “inmutables, vinculantes y definitivas” por estar contenidas: (a) en fallos de amparo que no fueron seleccionados para revisión por este Tribunal o, en el evento de haber sido escogidos, (b) en una sentencia ejecutoriada de esta Corte[140].

7.11. Sobre este último punto, la Corte sostuvo expresamente que los efectos inter comunis cobijarían a todas las personas que se encontraban en la misma situación analizada en el caso en revisión, sin importar si previamente presentaron acciones de tutela, en las Sentencias SU-388[141] y 389[142] de 2005 en relación con la orden de reintegro decretada en favor de las madres y padres cabeza de familia de Telecom[143], y en el fallo SU-254 de 2013[144] en el que se establecieron límites a las reparaciones administrativas aplicables a todos los individuos en situación de desplazamiento forzado[145].

7.12. Asimismo, en la Sentencia SU-913 de 2009[146], esta Sala al adelantar el trámite de revisión de una serie fallos de tutela proferidos con ocasión de controversias generadas dentro del concurso de méritos para proveer los cargos de notarios en el país, consideró necesario para garantizar que los participantes que tuvieran mejores puntajes accedieran al servicio, disponer con efectos inter comunis dejar sin valor las decisiones de tutela no seleccionadas para revisión y las providencias proferidas dentro de procesos contenciosos administrativos en las que se “ordenó nombrar como notarios a participantes que de acuerdo con las listas de elegibles no obtuvieron puntajes suficientes para acceder al cargo”[147].

7.13. En un sentido similar, en la Sentencia SU-783 de 2003[148], en la que al revisar una serie de fallos de tutela en los cuales se había considerado que las universidades que

exigían como requisito imprescindible a sus estudiantes para otorgar el título de abogado la superación de exámenes preparatorios, vulneraban los derechos fundamentales de sus estudiantes, pues desconocían que de conformidad con la normatividad vigente los alumnos podían obtener el mismo mediante la realización de otro tipo de actividades académicas como prácticas o investigaciones, la Sala Plena al encontrar que la necesidad de aprobar dichas evaluaciones de suficiencia se enmarcaban en la autonomía de las instituciones educativas otorgada por la Constitución y que la misma era desconocida por los jueces constitucionales al resolver recursos de amparo como los estudiados, decidió revocar las providencias en revisión y declarar frente a las demás sentencias no seleccionadas que la determinación de denegar la protección debía “ser aplicada a todos los casos que reúnan los supuestos legales analizados en esta sentencia”, toda vez que la “decisión produce efectos inter pares”.

7.14. De la misma forma, en la Sentencia SU-813 de 2007[149], al pronunciarse en torno a varias acciones de tutela en las que se demandaban a múltiples autoridades judiciales que adelantaban procesos ejecutivos con título hipotecario por deudas contraídas en UPAC vigentes al 31 de diciembre de 1999, ignorando que los mismos debían haber terminado luego de la correspondiente reliquidación del crédito en cumplimiento del parágrafo tercero del artículo 42 de la Ley 546 de 1999, esta Corporación consideró pertinente no sólo declarar la nulidad de lo actuado en procesos cuestionados en los recursos de amparo, sino también hacer extensiva la decisión, “con carácter general, a todos los procesos ejecutivos en curso, iniciados antes del 31 de diciembre de 1999, y que se refieran a créditos de vivienda”.

7.15. Así las cosas, la Sala advierte que la jurisprudencia en vigor autoriza a la Corte para que, en los casos en que lo estime pertinente con el propósito de salvaguardar la supremacía del orden superior y ante ciertos supuestos específicos[150], pueda por medio de los efectos inter comunis e inter pares dejar sin valor decisiones judiciales adoptadas frente a ciertos problemas jurídicos específicos, para en su lugar: (i) reconocer prerrogativas a determinadas personas que previamente habían acudido ante las autoridades jurisdiccionales y habían recibido una respuesta negativa, o (ii) revocar derechos reconocidos a individuos que los habían obtenido en fallos expedidos dentro de otros procesos de tutela u ordinarios.

8. Caso concreto

8.2. En primera instancia, la Sección Cuarta del Consejo de Estado accedió al amparo solicitado[152], pero la Sección Quinta de la misma corporación, al conocer de la impugnación presentada por Solidida Group S.A.S., resolvió declarar improcedente la solicitud de protección por falta de inmediatez, comoquiera que habían transcurrido más de seis meses entre la fecha en la cual la entidad demandante tuvo conocimiento de la sentencia reprochada y el momento en el que acudió a la acción de tutela[153].

8.3. En el mismo sentido al señalado por la Sección Quinta del Consejo de Estado, la Sala Plena considera que si bien el recurso de amparo presentado por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado satisface algunos de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales[154], no cumple con el requisito de inmediatez, según pasa a explicarse.

- Cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales

8.4. En primer lugar, la Corte encuentra que el asunto en estudio tiene relevancia constitucional, puesto que además de versar sobre la posible vulneración del núcleo básico del derecho fundamental al debido proceso del Congreso de la República[155], en la controversia desatada en torno al amparo se debate acerca de los presupuestos que deben configurarse para que el legislador se pueda considerar responsable por los daños causados con ocasión del ejercicio de su función legislativa, lo cual tiene un gran impacto en la autonomía y la independencia que la Carta Política le atribuye al principal órgano de representación del pueblo a nivel nacional[156].

8.5. En segundo lugar, este Tribunal estima cumplida la exigencia del agotamiento de los recursos procesales disponibles antes de acudir a la acción de tutela (subsidiariedad), puesto que frente al fallo contencioso administrativo reprochado que fue proferido en segunda instancia por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, de una parte, no procede recurso ordinario alguno de conformidad con la regulación contemplada en el capítulo XII[157] del título V de la parte segunda del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo[158].

8.6. De otra parte, esta Corporación advierte que si bien contra la decisión cuestionada procede el recurso extraordinario de revisión, lo cierto es que no es posible acudir a dicho instrumento con fundamento en los vicios alegados en el amparo, puesto que ellos no se refieren a alguna de las causales de procedencia establecidas en el artículo 250 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo[159], las cuales, en su mayoría, están diseñadas para atender situaciones sobrevinientes a la fecha de expedición del fallo o fraudes en la adopción del mismo.

8.7. En tercer lugar, con el propósito de analizar la satisfacción del presupuesto de inmediatez, la Sala considera pertinente tener en cuenta que el artículo 86 de la Carta Política dispone que la acción de tutela está prevista para la “protección inmediata” de los derechos fundamentales que se consideren vulnerados o amenazados. De esta forma, el ordenamiento superior busca asegurar que el amparo sea utilizado para atender afectaciones que de manera urgente requieren de la intervención del juez constitucional[160].

8.8. Ahora, si bien la Constitución y la ley no establecen un término expreso de caducidad, en la medida en que lo pretendido con el amparo es la protección concreta y actual de un derecho fundamental, este Tribunal ha señalado que le corresponde al juez de tutela verificar en cada caso en concreto si el plazo fue razonable, es decir, si teniendo en cuenta las circunstancias personales del actor, su diligencia y sus posibilidades reales de defensa y el surgimiento de derechos de terceros, la acción tutela se interpuso oportunamente[161]. Este cálculo se realiza entre el momento en que se genera la actuación que causa la vulneración o amenaza del derecho y aquél en la que el presunto afectado acude al amparo para solicitar su protección[162].

8.9. Sobre el particular, como parámetro general, en varias providencias, esta Corporación ha sostenido que ante la inexistencia de un término definido, en algunos casos se ha considerado que el plazo oportuno es de seis meses, luego de lo cual podría declararse la improcedencia de la tutela, a menos que, atendiendo a las particularidades del caso sometido a revisión, se encuentren circunstancias que justifiquen la inactividad del accionante[163]. En esas hipótesis, por ejemplo, se ha llegado a considerar que, bajo ciertos supuestos, un término de dos años puede llegar a ser considerado razonable[164].

8.10. En relación con el ejercicio de la acción de tutela contra providencias judiciales, la Corte ha señalado que, por un lado, (i) el examen de este requisito debe ser más estricto y riguroso, pues con una eventual orden de amparo se estarían comprometiendo el principio de seguridad jurídica, la garantía de la cosa juzgada, así como la presunción de acierto con la que están revestidas las providencias judiciales[165]; y por otro lado, (ii) la carga de argumentación en cabeza del demandante para justificar su inactividad aumenta de manera proporcional a la distancia temporal que existe, entre la presentación del amparo y el momento en que se consideró que se vulneró su derecho, ya que “el paso tiempo reafirma la legitimidad de las decisiones judiciales y consolida los efectos de las sentencias”[166].

8.11. En el caso en estudio, la Sala Plena considera que el amparo interpuesto por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en representación del Congreso de la República, carece de inmediatez, toda vez que fue presentado luego de haber transcurrido más de un año y cuatro meses desde el momento en que obtuvo firmeza el fallo condenatorio reprochado. En efecto, el 4 de junio de 2015 quedó ejecutoriada la providencia de responsabilidad proferida por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado[167], y la acción de tutela sólo fue instaurada hasta el 19 de octubre de 2016[168].

8.12. Al respecto, este Tribunal resalta que dicho lapso superior a un año en el presente asunto se torna relevante para efectos de analizar la satisfacción del presupuesto de inmediatez, pues de llegarse a ignorar se desconocería la seguridad jurídica y se afectarían los intereses de un tercero, ya que se enteraría a revisar un litigito que tardó más de 12 años en ser atendido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y finalizó con una sentencia condenatoria, la cual fue proferida por el órgano de cierre de la misma en favor de una empresa privada frente a la cual no hay prueba de que haya actuado de mala fe o con fraude al derecho.

8.13. En esta línea hermenéutica, cabe mencionar que este Tribunal Constitucional ha sostenido que:

“La inmediatez tiene particular relevancia tratándose de la impugnación de providencias judiciales, porque no puede mantenerse indefinidamente la incertidumbre en torno a la firmeza de las decisiones judiciales. De esta manera, si bien, de manera excepcionalísima,

cabe la acción de tutela contra providencias judiciales, cuando se pueda establecer que en realidad ellas constituyen una vía de hecho, la naturaleza grosera y protuberante del defecto presente en la actuación judicial que abre la vía para el amparo, exige que el mismo se solicite de inmediato, sin que resulte admisible que las partes afectadas dejen transcurrir pasivamente el tiempo para acudir, después de un lapso razonable, a cuestionar la actuación judicial y solicitar que la misma sea nuevamente revisada. Esa inacción de las partes, a menos que tenga una explicación suficientemente fundada, es denotativa de la ausencia de un perjuicio que exija el remedio inmediato a cuya provisión se ha previsto la acción de tutela”[169].

8.14. Ahora bien, podría sostenerse que el plazo razonable para acudir a la acción de tutela debe contabilizarse desde marzo de 2016, pues según se afirmó en el amparo fue el momento en el que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado tuvo conocimiento de los casos relacionados con las condenas impuestas al legislador con ocasión de la expedición de los artículos 56 y 57 de la Ley 663 de 2000[170]. Empero, la Corte estima que tal argumentación desconoce que el Congreso de la República, a través de su oficina jurídica, contaba con los recursos para acudir directamente ante los jueces constitucionales y salvaguardar sus intereses sin necesidad de esperar la intervención de dicha entidad especializada, así como que si consideraba necesario el apoyo de la misma, el órgano legislativo debió desplegar con celeridad las actuaciones administrativas correspondientes para el efecto.

8.15. Adicionalmente, la Corte tampoco encuentra válida dicha justificación, puesto que del análisis de la información recolectada en sede de revisión[171], pudo constatar que la primera acción de tutela presentada por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado con ocasión de un caso similar al analizado en esta oportunidad fue radicada el 26 de agosto de 2014[172], con lo cual la entidad accionante tuvo conocimiento de la problemática derivada de las condenas al Congreso de la República relacionadas con la Ley 663 de 2000 un año y tres meses previo al instante en que fue proferido el fallo cuestionado en el presente proceso, y dos años y cinco meses antes de lo afirmado en el amparo de la referencia.

8.16. En este sentido, la Corte confirmará la Sentencia proferida el 26 de abril de 2017, en segunda instancia, por la Sección Quinta del Consejo de Estado, en la cual se declaró

improcedente la acción de tutela presentada por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en representación del Congreso de la República, por no cumplir el requisito de inmediatez, puesto que en “tratándose de procesos judiciales, esta Corporación considera que el juicio sobre la razonabilidad del término ha de ser más estricto y riguroso, en comparación con los otros casos que se llevan ante la justicia constitucional. De tal manera que acudir a la acción de tutela pasado un tiempo injustificadamente largo después de que han ocurrido los hechos presuntamente violatorios de los derechos fundamentales, sin que exista un motivo válido que explique la inactividad de los peticionarios, rompe con este principio de inmediatez y desvirtúa un aspecto esencial e inmanente del mecanismo constitucional de amparo”[173].

8.17. Por lo demás, ante la ausencia de un pronunciamiento de fondo, la Sala se abstendrá de analizar la posibilidad de utilizar alguno de los dispositivos de ampliación de sus decisiones conforme lo solicitó en sede de revisión la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado[174], pues tal estudio es viable cuando existe una determinación sustantiva que por razones de índole constitucional se torne imperioso extenderla a casos análogos, lo cual no sucede en esta oportunidad dada la improcedencia del amparo.

8.18. Finalmente, ante la decisión definitiva que se adoptará, este Tribunal levantará la suspensión de términos decretada en el proveído del 7 de diciembre de 2017[175], así como la medida provisional adoptada en el Auto 312 del 23 de mayo de 2018[176].

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

SEGUNDO.- LEVANTAR la suspensión de términos decretada en el Auto del 7 de diciembre de 2017, así como la medida provisional adoptada en el Auto 312 del 23 de mayo de 2018.

TERCERO.- LIBRAR, por Secretaría General, las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la página web de la Corte Constitucional y cúmplase.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Presidente

Con aclaración de voto

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

Impedimento aceptado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Impedimento aceptado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] “Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial”.

[2] Cfr. Folio 31 del cuaderno número 2.

[3] M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[4] Cfr. Folios 21 a 23 y 30 a 31 del cuaderno número 2.

[5] M.P. Jaime Rafael de los Reyes.

[6] Folios 21 a 28 del cuaderno número 2.

[7] Cfr. Folio 33 del cuaderno número 2.

[8] C.P. Hernán Andrade Rincón (folios 30 a 53 del cuaderno anexo número 1). Cabe resaltar que la providencia en mención fue notificada mediante edicto fijado el 28 de mayo de 2015 en la Secretaría de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

[9] Como consta en el acta individual de reparto visible en el folio 30 del cuaderno número 1.

[11] De conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 3º del artículo 610 del Código General del Proceso.

[12] Folios 1 a 22 del cuaderno número 1.

[13] La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado expuso que el Consejo de Estado desconoció el precedente constitucional contenido en la Sentencia C-387 de 1997 (M.P. Fabio Morón Díaz), en el cual se indicó que “los actos debidamente perfeccionados al amparo de la disposición legal cuya contradicción con los postulados de la Carta no era ostensible o flagrante al momento de ser aplicada (...), no pueden ser afectados por una sentencia de inexequibilidad posterior que no previó su aplicación retroactiva, de donde se sigue que antes del mencionado fallo [la norma] gozaba de la presunción de constitucionalidad y que sólo a partir de él pudo tenerse como inexecutable, con los efectos erga omnes inherentes a la cosa juzgada”.

[14] C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

[15] Folio 32 del cuaderno número 1.

[16] Folio 68 del cuaderno número 1.

[17] Folios 69 del cuaderno número 1 y 1 a 9 del cuaderno número 2.

[18] Folio 60 a 67 del cuaderno número 1.

[19] C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

[20] Folios 82 a 92 del cuaderno número 1.

[21] Folios 100 a 128 del cuaderno número 1.

[22] C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

[23] Folios 247 a 259 del cuaderno número 1.

[24] Folios 4 a 14 del cuaderno de revisión.

[25] Las impugnaciones fueron presentadas por los interesados en la revocatoria del fallo de primera instancia, así: Goodyear de Colombia S.A. (T-5799313), Hyundai Colombia Automotriz S.A. (T-6096275), Transejes Trasmisiones Homocinéticas de Colombia S.A. (T-6107106), Industria de Ejes y Transmisiones S.A. (T-60107117), Promigas S.A. E.S.P. (T-6142120), Solidda Group S.A.S. (T-6171737) y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del

Estado (T-6325752, T-6334181 y T-6355609).

[26] Antes Sociedad Cellstar de Colombia Ltda.

[27] Folios 38 a 39 del cuaderno de revisión.

[28] Folios 52 a 53 del cuaderno de revisión.

[29] Folios 57 a 62 del cuaderno de revisión.

[30] M.S. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Folios 64 a 71 del cuaderno de revisión.

[31] Cabe resaltar que la información de las empresas que demandaron al Congreso de la República fue requerida a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, y que con base en los datos remitidos por ella se realizaron las comunicaciones respectivas, así como se fijaron los avisos correspondientes en la Secretaría General y en la página web de esta Corporación (Folios 72 a 93 del cuaderno de revisión). Concretamente, se libraron comunicaciones a las siguientes empresas: Goodyear de Colombia S.A., GlaxoSmithKline Colombia S.A., Mercedes Benz Colombia S.A., Dow Química de Colombia S.A., Transejes Transmisiones Homocinéticas de Colombia S.A., Industria de Ejes y Transmisiones S.A., Hyundai Colombia Automotriz S.A., Promigas S.A. E.S.P., Colgate Palmolive Compañía, Pfizer (Absorbente de Laboratorios Wyeth-Whitehall y de Pharmacia Interamerican Corporation), Solidda Group S.A.S. (Antes Sociedad Cellstar de Colombia), Ford Motor Colombia, Harinera del Valle S.A., Whitehall Laboratories Limited, Compañía Colombiana de Tejidos – Coltejer S.A., Hewlett Packard Colombia, Sociedad Bayer S.A., Bayer Cropscience S.A., Frosst Laboratories Inc. y Schering Plough S.A. (Folios 94 a 123 del cuaderno de revisión).

[32] Ver constancias visibles en los folios 92 a 93 del cuaderno de revisión.

[33] Folios 124 a 147 del cuaderno de revisión.

[34] Folios 205 a 216 y 228 a 300 del cuaderno de revisión.

[35] Folios 373 a 381 del cuaderno de revisión.

[36] Folios 382 a 392 del cuaderno de revisión.

[37] Como ocurrió en los casos correspondientes a las sentencias condenatorias que beneficiaron a las empresas Harinera del Valle S.A. y Laboratorios Wyeth Inc.

[38] “Artículo 86. (...) El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión (...)” // “Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...) 9. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales (...)”.

[39] “Artículo 10. Legitimidad e interés. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos. // También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud. // También podrán ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.”

[40] Subrayado fuera del texto original. Cfr. Sentencias T-531 de 2002 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), T-552 de 2006 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-194 de 2012 (M.P. Mauricio González Cuervo) y T-054 de 2014 (M.P. Alberto Rojas Ríos).

[41] Ley 1564 de 2012.

[42] En concordancia con la disposición citada, el artículo 6 del Decreto Ley 4085 de 2011 señala: “Funciones. La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado cumplirá las siguientes funciones: (...) 3. En relación con el ejercicio de la representación: (...) (x) Dar instrucciones para interponer, en los casos procedentes y cuando lo estime conveniente, acciones de tutela contra sentencias de condena proferidas contra entidades públicas, así como para coadyuvar las interpuestas por las propias entidades”.

[43] Supra I, 2.

[44] “Artículo 5°. Procedencia de la acción de tutela. La acción de tutela procede contra

toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2 de esta ley. También procede contra acciones u omisiones de particulares, de conformidad con lo establecido en el Capítulo III de este Decreto. La procedencia de la tutela en ningún caso está sujeta a que la acción de la autoridad o del particular se haya manifestado en un acto jurídico escrito.” (Subrayado fuera del texto original).

[46] “Ley Estatutaria de Administración de Justicia”. “Artículo 11. La Rama Judicial del Poder Público está constituida por: I. Los órganos que integran las distintas jurisdicciones: (...) b) De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo: 1. Consejo de Estado (...)”.

[47] Supra I, 2.

[48] “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”.

[49] Sentencia C-543 de 1992 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

[50] Ver, entre otras, las sentencias T-381 de 2004 (M.P. Jaime Araújo Rentería), T-565 de 2006 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) y T-1112 de 2008 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

[51] Cfr. Sentencia C-590 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño)

[52] El debido proceso fue consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política como un derecho de rango fundamental de aplicación inmediata, el cual rige para toda clase de actuaciones, ya sean judiciales o administrativas, disponiendo que las mismas deberán estar sometidas a los procedimientos y requisitos legales y reglamentarios previamente establecidos, con el objetivo de asegurar la prevalencia de las garantías de los ciudadanos (Cfr. Sentencia C-540 de 1997, M.P. Hernando Herrera Vergara).

[53] En la sentencia C-590 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), la Corte individualizó las causales específicas de la siguiente manera: “a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello. // b. Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido. // c. Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto

legal en el que se sustenta la decisión. // d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión. // e. Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales. // f. Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional. // g. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado. // h. Violación directa de la Constitución.”

[54] Cfr. Sentencia T-1045 de 2012 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

[55] Para analizar la configuración de esta clase de defecto, la Corte Constitucional ha tenido como base el principio *iura novit curia*, según el cual el juez conoce el derecho, y por tanto tiene los elementos para resolver el conflicto puesto de presente de cara a las sutilezas de cada caso concreto. Así las cosas, se ha entendido que “la construcción de la norma particular aplicada es una labor conjunta del legislador y del juez, en la cual el primero de ellos da unas directrices generales para regular la vida en sociedad y el segundo dota de un contenido específico a esas directrices para darle sentido dentro del marco particular de los hechos que las partes le hayan probado.” (Sentencia T-346 de 2012, M.P. Adriana María Guillen Arango).

[56] Sentencia T-321 de 2017 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

[57] Cfr. Sentencia SU-448 de 2011 (M.P. Mauricio González Cuervo).

[58] Cfr. Sentencias T-001 de 1999 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), T-462 de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), T-807 de 2004 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), T-1101 de 2005 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-1222 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y T-051 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

[59] Sentencia T-321 de 2017 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

[60] Cfr. Sentencias T-1092 de 2007 (M.P. Humberto Sierra Porto) y T-597 de 2014 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

[61] Sentencia T-292 de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

[62] Cfr. Sentencia SU-198 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

[63] Sentencia T-555 de 2009 (M.P. Luís Ernesto Vargas Silva).

[64] Sentencia T-031 de 2016 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

[65] Cfr. Sentencia T-809 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez).

[66] Cfr. Sentencia T-522 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

[67] En otras naciones la regulación de los efectos temporales de las decisiones de inconstitucionalidad ha sido de rango constitucional, por ejemplo, en Austria donde están estipulados en el artículo 140.7 de la Constitución, en Chile donde son determinados en el artículo 94 de la Carta Política o en Portugal donde son regulados por el artículo 282.1-3 superior; o legal, como sucede, para ilustrar, en España donde los efectos están establecidos en el artículo 39.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, o en Perú donde son regulados por el artículo 40 de la Ley 26.435.

[68] La Corte Suprema de Justicia fijó su postura sobre los efectos de los fallos de inconstitucionalidad, a través de la Sentencia del 17 de julio de 1915, disponible en la Gaceta Judicial, tomo XXIII, página 442 y siguientes.

[69] El inciso 2º del artículo 21 del Decreto Ley 2067 de 1991 “Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”, establecía que: “los fallos de la Corte sólo tendrán efecto hacia el futuro, salvo para garantizar el principio de favorabilidad en materias penal, policiva y disciplinaria y en el caso previsto en el artículo 149 de la Constitución”.

[70] El artículo 45 del proyecto de ley estatutaria de administración de justicia establecía: “Reglas sobre los efectos de las sentencias proferidas en desarrollo del control judicial de

constitucionalidad. Las sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control en los términos del artículo 241 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario conforme a lo previsto en este artículo. Excepcionalmente la Corte podrá disponer que las Sentencias tengan efecto retroactivo en los siguientes casos: 1. Cuando de la aplicación general de la norma se pueda llegar a irrogar un daño irreparable de cualquier naturaleza que no guarde proporción con las cargas públicas que los asociados ordinariamente deben soportar y que entrañe manifiesta inequidad; 2. Cuando se deba preservar el principio constitucional de favorabilidad o garantizar la efectividad de los derechos fundamentales; y, 3. Cuando se esté en presencia de los actos a que se refiere el artículo 149 de la Constitución Política. En el evento en que el fallo deba tener efecto retroactivo, la Corte fijará con precisión el alcance del mismo en la parte resolutive de la sentencia. Conforme a la apreciación de los elementos de juicio disponibles, la concesión de efectos retroactivos no se debe traducir en la afectación negativa de situaciones jurídicas consolidadas en cabeza de personas que han obrado de buena fe. En todo caso, frente a la vulneración de un derecho particular y concreto, el restablecimiento del derecho o la reparación directa solo podrán ordenarse por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, previo el ejercicio de las acciones pertinentes contra los actos administrativos expedidos con fundamento en la norma que haya sido declarada inexecutable o con motivo de las actuaciones cumplidas por la administración en vigencia de ésta, respectivamente”.

[71] Proyecto de ley número 58 de 1994 en el Senado de la República y 264 de 1995 en la Cámara de Representantes.

[72] M.P. Jorge Arango Mejía.

[73] M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[74] “Por la cual se expide la ley estatutaria de la administración de justicia”.

[75] Artículo 45 de la Ley 270 de 1996.

[76] Cfr. Sentencias C-037 de 1996 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa) y C-280 de 2014 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez). Al respecto, cabe resaltar que esta interpretación sobre las consecuencias prospectivas de los fallos ha sido utilizada por esta Sala al realizar juicios de

control de institucionalidad, por ejemplo en la Sentencia C-408 de 2017 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), al efectuar el control automático de constitucionalidad de una ley expedida a través del procedimiento legislativo especial para la paz, determinó que el juicio de compatibilidad normativa debía realizarse conforme a las normas vigentes para el momento en el que se adelantó el trámite del proyecto de ley, a pesar de que dichas disposiciones habían sido declaradas inconstitucionales posteriormente. Específicamente, se sostuvo que de conformidad con la redacción original del Acto Legislativo 01 de 2016 “los proyectos de ley y de acto legislativo solo podrán tener modificaciones siempre que se ajusten al contenido del Acuerdo Final y que cuenten con el aval previo del Gobierno Nacional”, y que aunque “esta última previsión fue declarada inexecutable por la sentencia C-332 de 2017 (M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo), (...) en la medida en que dicho fallo no previó efectos retroactivos de la decisión, la regla resulta aplicable en el presente caso, habida cuenta que estaba vigente y gozaba de presunción de constitucionalidad cuando se adelantó el trámite legislativo que precedió a la norma examinada”.

[77] En esta línea argumentativa, esta Corporación en la Sentencia C-387 de 1997 (M.P. Fabio Morón Díaz), en la que declaró la inexecutable del Acto Legislativo 02 de 1995 a pesar de que había sido tramitado en su primer debate en comisiones conjuntas de Senado y Cámara de Representantes cuando ello no está permitido por la Carta Política, al advertir que: (a) la actuación del Congreso de la República tuvo como sustento el numeral 3º del artículo 169 de la Ley 5ª de 1992 que autorizaba el debate conjunto por acuerdo de las mesas directivas, y (b) que si bien dicha disposición legal había sido encontrada contraria al ordenamiento superior en la Sentencia C-365 de 1996 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), tal incompatibilidad sólo fue evidenciada con posterioridad a las primeras sesiones del trámite legislativo y fue declarada con efectos prospectivos. Concretamente, este Tribunal indicó que “los argumentos que se dejan expuestos conducen a concluir que los actos debidamente perfeccionados al amparo de la disposición legal cuya contradicción con los postulados de la Carta no era ostensible o flagrante al momento de ser aplicada por el Congreso de la República, no pueden ser afectados por una sentencia de inexecutableidad posterior que no previó su aplicación retroactiva, de donde se sigue que antes del mencionado fallo el mentado numeral gozaba de la presunción de constitucionalidad y que sólo a partir de él pudo tenerse como inexecutable, con los efectos erga omnes inherentes a la cosa juzgada”.

[78] Cfr. Sentencia C-473 de 2013 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

[79] Cfr. Sentencia C-280 de 2014 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

[80] Un ejemplo de una infracción constitucional que fue catalogada de nivel alto y que, por ello, generó la declaratoria de inexequibilidad con efectos retroactivos, puede observarse en la Sentencia C-665 de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), en la cual esta Corporación encontró que el fundamento normativo invocado por el Presidente de la República para expedir un decreto con fuerza de ley era del todo inexistente. En concreto, en dicho fallo se advirtió que “la habilitación al Gobierno ya no existía en el momento en que se dictó el Decreto 4766 de 2005 (norma enjuiciada), por cuanto un día antes había sido derogado tácitamente el Acto Legislativo 02 de 2005 (disposición habilitante), a través del Acto Legislativo 03 de 2005”.

[81] Una ilustración de una infracción estimada como leve-moderada que permitió diferir los efectos de la inexequibilidad puede evidenciarse en la Sentencia C-818 de 2011 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), en la que la Corte Constitucional evidenció que las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo relativas al derecho de petición recogían la reiterada jurisprudencia constitucional sobre la materia y, por ello, resultaban un avance en la protección del mismo, pero que eran inconstitucionales por no haber sido expedidas mediante una ley estatutaria según lo dispone el artículo 152 de la Constitución.

[82] M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[83] Cfr. Sentencia C-473 de 2013 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

[84] Cfr. Sentencia C-221 de 1997 (M.P. Alejandro Martínez Caballero). En este fallo, la Corte consideró necesario diferir por cinco años la inexequibilidad del artículo 233 del Decreto 1333 de 1986, el cual habilitaba a los concejos municipales para crear y organizar el cobro del impuesto por la extracción de arena, cascajo y piedra del lecho de los ríos, comoquiera que evidenció que la expulsión inmediata del ordenamiento jurídico de dicha disposición podría afectar la economía de los municipios.

[85] Cfr. Sentencia C-700 de 1999 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo). En esta

providencia, la Corte difirió los efectos de la declaratoria de inexequibilidad de algunos artículos del Decreto 663 de 1992, los cuales regulaban el sistema UPAC referente a créditos hipotecarios de vivienda, ya que advirtió que si se retiraban de inmediato las normas enjuiciadas del ordenamiento jurídico operaría la reviviscencia de una serie de disposiciones preconstitucionales que afectarían aún más el derecho a la vivienda digna de los colombianos.

[86] Cfr. Sentencia C-620 de 2001 (M.P. Jaime Araújo Rentería). En esta providencia, la Corte difirió los efectos de la inexequibilidad de las normas que regulaban el derecho al hábeas corpus contenidas en el Código Penal, al advertir que si bien eran inconstitucionales por no haber sido expedidas mediante una ley estatutaria, lo cierto era que su retiro inmediato implicaba un vacío normativo que impediría el buen goce de dicha prerrogativa superior.

[87] Cfr. Sentencia C-253 de 2010 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla). En esta providencia, la Corte consideró necesario diferir los efectos de la inconstitucionalidad del Decreto 127 de 2010, al considerar que su expulsión inmediata del ordenamiento jurídico podía afectar seriamente el financiamiento del sistema de seguridad social en salud, toda vez que dicho decreto regulaba el recaudo de dineros para la red hospitalaria pública con ocasión de la venta de bebidas alcohólicas.

[88] Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 18 de octubre de 1990 (C.P. Julio César Uribe Acosta) Rad.:5396.

[90] Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 25 de agosto de 1998 (C.P. Jesús María Carillo Ballesteros) Rad.: IJ-001.

[91] M.P. Huberto Antonio Sierra Porto.

[92] “Artículo 58. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. (...) Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación

mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa – administrativa, incluso respecto del precio”.

[93] “Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) 7. Conceder, por mayoría de los dos tercios de los votos de los miembros de una y otra Cámara y por graves motivos de conveniencia pública, amnistías o indultos generales por delitos políticos. En caso de que los favorecidos fueren eximidos de la responsabilidad civil respecto de particulares, el Estado quedará obligado a las indemnizaciones a que hubiere lugar”.

[94] “Artículo 336. Ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitrio rentístico, con una finalidad de interés público o social y en virtud de la ley. La ley que establezca un monopolio no podrá aplicarse antes de que hayan sido plenamente indemnizados los individuos que en virtud de ella deban quedar privados del ejercicio de una actividad económica lícita (...)”.

[95] “Artículo 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita”.

[96] En este sentido, en el mencionado fallo se expresó que: “tal como lo ha entendido el Consejo de Estado, la disposición constitucional que regula la materia establece la obligación de reparar los daños antijurídicos provenientes de cualquier autoridad pública. En efecto, como se ha reiterado el precepto simplemente establece dos requisitos para que opere la responsabilidad patrimonial estatal, a saber, que haya un daño antijurídico y que

éste sea imputable a una acción u omisión de una autoridad pública, sin hacer distinciones en cuanto al causante del daño. De este modo la responsabilidad patrimonial del Estado por los hechos, acciones u omisiones imputables al Poder Legislativo está expresamente contemplada en el artículo 90 constitucional, pues cualquier otra posibilidad sería abiertamente inconstitucional desde la perspectiva del Estado Social de Derecho y de los principios y valores que rigen nuestro ordenamiento constitucional tales como la solidaridad, la igualdad, la justicia material y la supremacía de la Constitución. Principios que cristalizaron en el ordenamiento jurídico colombiano y que encontraron una de sus expresiones en la disposición constitucional en comento”.

[97] Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencias del 25 de agosto de 1998 (C.P. Jesús María Carrillo Ballesteros) Rad.: IJ-001, y del 8 de septiembre de 1998 (C.P. Daniel Suarez Hernández) Rad.: IJ-002; Sección Tercera. Sentencia del 8 de marzo de 2007, (C.P. Ruth Stella Correa Palacio) Rad.: 16421; Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 28 de septiembre de 2012 (C.P. Stella Conto Díaz del Castillo) Rad.: 24630; y Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 9 de octubre de 2013 (C.P. Hernán Andrade Rincón) Rad.: 30286.

[98] C.P. Jesús María Carrillo Ballesteros (Rad.: IJ-001).

[99] En esta línea argumentativa, puede consultarse el Auto 395 de 2018 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

[100] Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Sentencias del 29 de julio de 2013 (C.P. Stella Conto Díaz del Castillo) Rad.: 27228, y del 31 de agosto de 2015 (C.P. Ramiro de Jesús Pazos Guerrero) Rad.: 22637.

[101] C.P. Stella Conto Díaz del Castillo.

[102] Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 26 de septiembre de 2002 (C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez) Rad.: 20945. Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 27 de marzo de 2014 (C.P. Danilo Rojas Betancourth) Rad.: 27364. Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 20 de octubre de 2014 (C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa) Rad.: 29355.

[103] C.P. Danilo Rojas Betancourth (Rad.: 28.769).

[104] Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 26 de septiembre de 2002 (C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez) Rad.: 20.945.

[105] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 23 de febrero de 2012 (C.P. Mauricio Fajardo Gómez) Rad.: 24.655.

[106] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 29 de enero de 2014 (C.P. Mauricio Fajardo Gómez) Rad.: 26.689.

[107] Sobre los efectos de los fallos de nulidad, en la Sentencia T-121 de 2016 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), se indicó que “a diferencia de la inexequibilidad, salvo que el fallo de la Corte expresamente disponga lo contrario, la anulación de un acto administrativo produce efectos ex tunc, es decir, se entiende retirado del mundo jurídico desde el nacimiento, razón por la cual se retrotraen las cosas al estado anterior, esto por cuanto el estudio de su legalidad se remite al origen de la decisión. El Máximo Tribunal de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, ha adoctrinado que la diferencia entre la declaración de nulidad, y la de inexequibilidad, parte del supuesto que la norma viciada no ha tenido existencia jamás, por lo cual todo debe volver al estado anterior a su vigencia. Ahora bien, los efectos ex tunc no generan un inmediato restablecimiento de las situaciones que se hayan causado en vigencia de la norma retirada del ordenamiento jurídico, en cada caso, debe examinarse si se encuentran situaciones jurídicas consolidadas, las cuales, en atención al principio de seguridad jurídica, no pueden alterarse”.

[108] M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[109] Esta tesis es denominada por el Consejo de Estado como “la antijuridicidad como incompatibilidad con la norma superior”.

[110] C.P. Mauricio Fajardo Gómez (Rad.: 26.689). Actor: Industria de Ejes y Trasmisiones.

[111] C.P. Mauricio Fajardo Gómez (Rad. 28.811). Actor: Sociedad Laboratorios Wyeth Inc.

[112] C.P. Hernán Andrade Rincón (Rad.: 26.702). Actor: Promigas S.A. E.S.P.

[113] Dos sentencias de la misma fecha: (i) C.P. Hernán Andrade Rincón (Rad.: 28.486). Actor: Hyundai Colombia Automotriz S.A. (ii) C.P. Hernán Andrade Rincón (Rad.: 28.765). Actor: Ford Motor Colombia.

[114] Dos sentencias de la misma fecha: (i) C.P. Hernán Andrade Rincón (Rad.: 26.692). Actor: Colgate Palmolive Compañía. (ii) C.P. Hernán Andrade Rincón (Rad.: 30.170). Actor: Solidda Group S.A.S.

[115] C.P. Hernán Andrade Rincón (Rad.: 29.901). Actor: Sociedad Dow Química de Colombia S.A.

[116] C.P. Hernán Andrade Rincón (Rad.: 29.148). Actor: Transejes Trasmisiones Homocinéticas de Colombia S.A.

[117] Dos sentencias de la misma fecha: (i) C.P. Hernán Andrade Rincón (Rad.: 31.175). Actor: Whitehall Laboratories Limited. (ii) C.P. Hernán Andrade Rincón (Rad.: 29.601). Actor: Harinera del Valle S.A.

[118] Esta tesis es denominada por el Consejo de Estado como “la antijuridicidad como ausencia de soporte normativo válido y vigente”.

[119] C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa (Rad. 26.690). Actor: Avantel S.A.

[120] C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa (Rad. 29.355). Actor: Epson Colombia Ltda.

[121] C.P. Enrique Gil Botero (Rad.: 28.741). Actor: Goodyear de Colombia S.A.

[122] Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 13 de marzo de 2018 (C.P. Danilo Rojas Betancourth), Rad.: 28.769. Actor: Mercedes Benz Colombia S.A.

[123] Cabe resaltar que la posición unificada de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo adoptada en la Sentencia del 13 de marzo pasado, fue reiterada por el mismo Pleno en el fallo del 21 de marzo siguiente (C.P. Danilo Rojas Betancourth), al resolver una demanda contra el legislador presentada por la empresa Glaxosmithkline Colombia S.A. (Rad.: 29.352).

[124] Cfr. Supra II, 5.

[125] “Artículo 48. Alcance de las sentencias en el ejercicio del control constitucional. Las sentencias proferidas en cumplimiento del control constitucional tienen el siguiente efecto: (...) 2. Las decisiones judiciales adoptadas en ejercicio de la acción de tutela tienen carácter obligatorio únicamente para las partes. Su motivación sólo constituye criterio auxiliar para la actividad de los jueces”. Al respecto, cabe resaltar que el numeral transcrito fue declarado exequible de manera condicionada en la Sentencia C-037 de 1996 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), bajo el entendido que “las sentencias de revisión de la Corte Constitucional, en las que se precise el contenido y alcance de los derechos constitucionales, sirven como criterio auxiliar de la actividad de los jueces, pero si éstos deciden apartarse de la línea jurisprudencial trazada en ellas, deberán justificar de manera suficiente y adecuada el motivo que les lleva a hacerlo, so pena de infringir el principio de igualdad”.

[126] “Artículo 36. Efectos de la revisión. Las sentencias en que se revise una decisión de tutela solo surtirán efectos en el caso concreto y deberán ser comunicadas inmediatamente al juez o tribunal competente de primera instancia, el cual notificará la sentencia de la Corte a las partes y adoptará las decisiones necesarias para adecuar su fallo a lo dispuesto por ésta”.

[128] Cfr. Providencias SU-1023 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), A-071 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y C-461 de 2013 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).

[129] Cfr. Sentencias SU-1023 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), SU-913 de 2009 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), SU-254 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) y SU-011 de 2018 (M.P. Diana Fajardo Rivera y Gloria Stella Ortiz Delgado).

[130] Cfr. Sentencias SU-388 de 2005 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), SU-389 de 2005 (M.P. Jaime Araújo Rentería) y SU-214 de 2016 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

[131] M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[132] M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[133] Así pues, en la parte resolutive del fallo se dispuso: “Noveno.- Esta sentencia tiene efectos inter comunis, por lo que las órdenes aquí adoptadas se extenderán a todas las

personas víctimas del conflicto armado a quienes se les hubiere dejado en suspenso o negado su derecho a la pensión especial de invalidez consagrada en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997, invocando razones de sostenibilidad o de protección a los recursos parafiscales de la seguridad social, siempre que COLPENSIONES haya verificado el cumplimiento de los requisitos legales para ser beneficiarios de dicha prestación”.

[134] Cfr. Auto 071 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

[135] Cfr. Sentencias SU-783 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), SU-813 de 2007 (M.P. Jaime Araújo Rentería), T-697 de 2011 (M.P. Huberto Antonio Sierra Porto), SU-214 de 2016 (M.P. Alberto Rojas Ríos) y T-100 de 2017 (M.P. Alberto Rojas Ríos).

[136] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[137] M.P. Alberto Rojas Ríos.

[138] Sobre el particular, en la Sentencia T-163 de 2016 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez), esta Corporación explicó que el juez constitucional debe constatarse “el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela, que al tenor del artículo 86 de la Carta y del Decreto 2591 de 1991, se sintetizan en la verificación de que: (i) la controversia verse sobre la afectación de derechos fundamentales; (ii) exista legitimación por activa y por pasiva; (iii) la instauración del amparo haya sido de manera oportuna (inmediatez); (iv) se hayan agotado los mecanismos judiciales disponibles, salvo que se configure la ocurrencia de un perjuicio irremediable o que tales vías sean inexistentes o ineficaces (subsidiariedad); (v) no exista duplicidad en la presentación del recurso de amparo”.

[139] Cfr. Sentencias SU-214 de 2016 (M.P. Alberto Rojas Ríos) (efectos inter pares) y SU-011 de 2018 (M.P. Diana Fajardo Rivera y Gloria Stella Ortiz Delgado) (efectos inter comunis).

[140] Sobre la definición y las características de la cosa juzgada constitucional en materia de tutela pueden consultarse las sentencias T-380 de 2013 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez), T-529 de 2014 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez) y T-280 de 2017 (M.P. José Antonio Cepeda Amarís).

[141] M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[142] M.P. Jaime Araújo Rentería.

[143] En dichos casos, se consideró que los efectos inter comunis eran aplicables a todos los padres cabeza de familia, sin importar si habían acudido al recurso de amparo previamente, ya que “a juicio de la Corte no existe ninguna justificación para no amparar a quienes presentaron la acción de tutela y sus asuntos no fueron seleccionados para revisión o en todo caso fueron decididos en forma adversa a sus pretensiones”.

[144] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[145] En dicha sentencia se señaló: “la Sala en la parte resolutive de esta sentencia otorgará efectos inter comunis a la presente decisión (...), para los casos de solicitudes de indemnización administrativa que: (i) se hayan presentado con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 y en virtud del Decreto 1290 de 2008; (ii) hayan sido negadas sin la observancia debida del procedimiento para el reconocimiento y aplicación de la reparación individual por vía administrativa, señalados en el capítulo IV, artículo 20 y ss. del citado decreto y los parámetros constitucionales para la interpretación del mismo por la anterior Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social; y (iii) respecto de las cuales se hayan interpuesto acciones de tutela, por los mismos motivos que se alegaron en las tutelas presentadas por los accionantes dentro de los presentes expedientes”.

[146] M.P. Juan Carlo Henao Pérez.

[147] Específicamente, en la parte resolutive se dispuso “DÉCIMO CUARTO. REVOCAR todos los fallos proferidos en el curso de acciones de tutela en todo el país, que no fueron materia de revisión expresa por esta Corporación, por los cuales se ordenó nombrar como notarios a participantes que de acuerdo con las listas de elegibles no obtuvieron puntajes suficientes para acceder al cargo (...). // DÉCIMO QUINTO. REVOCAR todas aquellas providencias judiciales en que se ordenó suspender la aplicación de las listas de elegibles proferidas dentro del concurso de notarios o suspender los nombramientos en propiedad de personas que obtuvieron los mejores puntajes en el concurso de méritos de acuerdo con dichas listas o en las que se ordenó la designación de personas que no participaron en el

concurso notarial o que habiendo participado no obtuvieron puntaje suficiente para acceder al cargo y, por lo tanto, carecen de derecho para ser designados. En consecuencia, DEJAR SIN EFECTO los nombramientos que tuvieron lugar con ocasión de tales decisiones judiciales. (...) // DÉCIMO SÉPTIMO. REVOCAR todos los fallos proferidos en el curso de acciones de tutela, en los cuales se hubiese reconocido el puntaje previsto por el artículo 4 de la Ley 588 de 2000 para estudios de posgrado -especialización, maestría, doctorado y posdoctorado-, a programas distintos de éstos en los términos de los artículos 10 y 25 de la Ley 30 de 1992. En consecuencia, REVOCAR el puntaje reconocido indebidamente de conformidad con la parte motiva de esta providencia”.

[148] M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[149] M.P. Jaime Araújo Rentería.

[150] Supra II, 7.2. y 7.5.

[151] Supra I, 1 y 2.

[152] Supra I, 6.

[154] Supra II, 3.4.

[155] Cfr. Artículo 29 de la Constitución.

[156] Cfr. Título VI de la Constitución.

[157] “Recursos ordinarios y trámite”.

[158] Ley 1437 de 2011 (artículos 242 a 247).

[159] “Artículo 250. Causales de revisión. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, son causales de revisión: // 1. Haberse encontrado o recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria. // 2. Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados. // 3. Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su

expedición. // 4. Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia. // 5. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación. // 6. Aparecer, después de dictada la sentencia a favor de una persona, otra con mejor derecho para reclamar. // 7. No tener la persona en cuyo favor se decretó una prestación 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. // 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”.

[160] Cfr. Sentencia T-529 de 2014 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

[161] Véase, entre otras, las sentencias SU-961 de 1999 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), T-282 de 2005 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-016 de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-158 de 2006 (M.P. Huberto Antonio Sierra Porto), T-018 de 2008 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-491 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) y T-719 de 2013 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

[162] Cfr. Sentencia T-719 de 2013 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

[163] Cfr. Sentencias T-328 de 2010 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio) y T-1063 de 2012 (M.P. Alexei Julio Estrada).

[164] Ibídem. Sobre el particular también se puede consultar la Sentencia T-013 de 2005. (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

[165] Cfr. Sentencias T-089 de 2008 (M.P. Mauricio González Cuervo), T-983 de 2008 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y T-491 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

[166] Cfr. Sentencias T-189 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), T-726 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), T-581 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) y T-735 de 2013 (M.P. Alberto Rojas Ríos).

[167] La sentencia del 13 de mayo de 2015 proferida por la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado fue notificada mediante edicto fijado en la secretaría de la

mencionada corporación entre los días 28 de mayo y 1 de junio de 2015, con lo cual el término de ejecutoría trascurrió entre el 2 y el 4 de junio de la referida anualidad (Cfr. Folio 53 del cuaderno anexo número 1).

[168] Cfr. Acta individual de reparto visible en el folio 30 del cuaderno número 1.

[169] Sentencia T-013 de 2005. (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

[170] Cfr. Supra I, 2.4.

[171] Cfr. Supra I, 9.2. a 9.7.

[172] La primera acción de tutela presentada en relación con una condena por la expedición de los artículos 56 y 57 de la Ley 633 de 2000, fue interpuesta por el Congreso de la República y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado el 26 de agosto de 2014, para cuestionar el fallo condenatorio que benefició a la empresa Goodyear de Colombia S.A (Proceso T-5799313), tal y como se da cuenta en el auto admisorio del amparo del 11 de septiembre de 2014 proferido por la Sección Cuarta del Consejo de Estado (Rad.: 11001031500020140217100).

[173] Sentencia T-491 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

[174] Supra I, 9.2.

[175] Supra I, 9.3.

[176] Supra I, 9.6.