

Sentencia T-497/20

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL EN TUTELA-Reiteración de jurisprudencia

TEMERIDAD EN LA ACCION DE TUTELA-Reiteración de jurisprudencia

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL Y TEMERIDAD-Diferencias

En un caso puede existir cosa juzgada pero no necesariamente temeridad del accionante, pues la cosa juzgada es un juicio objetivo, mientras que la temeridad, como reproche, es subjetivo.

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

COSA JUZGADA EN MATERIA DE TUTELA-De manera excepcional, la emisión de una sentencia judicial puede constituirse como hecho nuevo para justificar la interposición de una segunda acción

Solo las sentencias de las Altas Cortes que reúnen dos características, pueden ser consideradas como justificantes para excepcionar la cosa juzgada de una providencia atacada: (i) primero, que sean “pronunciamientos con efectos erga omnes o inter pares, toda vez que tienen una vocación de universalidad, es decir que no simplemente solucionan un caso concreto o están atados a él” (subrayas fuera del texto original); y, segundo (ii) que se

trate de un pronunciamiento novedoso que hubiere modificado drásticamente la jurisprudencia y presente una nueva posición sobre el asunto objeto de debate que, en últimas, cambie las circunstancias fácticas del caso.

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Improcedencia por cuanto no se vulneró debido proceso e igualdad en proceso de reparación directa

La sentencia que utiliza la accionante para fundamentar la presunta vulneración de sus derechos al debido proceso y a la igualdad no encuadra en aquellos casos extraordinarios en los que la Corte Constitucional ha reconocido que una sentencia posterior permita la intervención de la acción de tutela para la modificación de una providencia judicial que ya hizo tránsito a cosa juzgada. A pesar de que la providencia que contenía el precedente que la accionante quería hacer valer había sido dictado por una alta corte, el Consejo de Estado, carecía de efectos erga omnes o inter pares, no resultaba novedosa, ni explícita ni implícitamente cambiaba drásticamente la jurisprudencia.

Referencia: Expediente T-7.211.667

Acción de tutela interpuesta por Nancy Omaira Rivera en contra del Tribunal Administrativo de Norte de Santander.

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá D.C., treinta (30) de noviembre de dos mil veinte (2020)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado y los magistrados Antonio José Lizarazo Ocampo y Alejandro Linares Cantillo, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

## SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos proferidos por las Secciones Cuarta y Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en primera y segunda instancia respectivamente, dentro de la acción de tutela instaurada por Nancy Omaira Rivera en contra del Tribunal Administrativo de Norte de Santander.

## I. ANTECEDENTES

### A. LA DEMANDA DE TUTELA

1. Nancy Omaira Rivera presentó acción de tutela en contra del Tribunal Administrativo de Norte de Santander. Según indicó, dicho estrado judicial le vulneró, entre otros, sus derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad al proferir sentencia dentro del proceso de reparación directa que la accionante adelantó en contra de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional. En consecuencia, le pidió al juez constitucional que revoque “la Sentencia de Segunda Instancia del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, reconsiderando la valoración en conjunto de las pruebas y demás elementos que reposan dentro del expediente, con lo cual se podrá reconocer y reparar el daño antijurídico que constituye la base de la responsabilidad administrativa y patrimonial por la falla en el servicio correspondiente al régimen objetivo de responsabilidad del Estado”<sup>1</sup>.

#### A. HECHOS RELEVANTES

1. El cinco (5) de marzo de dos mil tres (2003), Marco Antonio Ibarra Ibarra murió en un atentado en el Centro Comercial Alejandría de la ciudad de San José de Cúcuta<sup>2</sup>.

1. El ocho (8) de octubre de dos mil cuatro (2004), Nancy Omaira Rivera y otros familiares de la víctima interpusieron demanda de reparación directa en contra de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional. Fundamentaron su acción en “la falla en el servicio, el riesgo excepcional y el daño especial (...) al presentarse una verdadera ausencia de los mecanismos de inteligencia y protección de las entidades Estatales (Fiscalía General de la Nación, Policía Nacional), las cuales son encargadas de la protección de los ciudadanos”<sup>3</sup>.

1. El treinta (30) de septiembre de dos mil once (2011), el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cúcuta negó las pretensiones de la demanda<sup>4</sup>. Por una parte, reconoció que el cinco (5) de marzo de dos mil tres (2003) murió el señor Ibarra Ibarra en una explosión en el Centro Comercial Alejandría, como consecuencia de “un acto terrorista, (...) cometido por personas desconocidas”<sup>5</sup>. Sin embargo, concluyó que “se hace imposible atribuir[le] el daño

[al Estado]”. Esto, por cuanto (i) “los hechos fueron a causa de la acción directa de un tercero, ocurrieron por el actuar indiscriminado de un grupo terrorista”<sup>6</sup>; (ii) no encontró indicios de que hubiera existido un conocimiento previo de amenazas; y (iii) los demandantes no aportaron evidencias de que el atentado hubiera resultado previsible para las autoridades. En esos términos, desestimó la responsabilidad del Estado. De la decisión judicial atacada se destaca:

a. Los demandantes fundamentaron la responsabilidad del Estado en “que hubo falla en el servicio”<sup>7</sup>.

b. La demandada se opuso a la prosperidad de las pretensiones argumentando que “se hace imposible atribuir[le] el daño [...] ya que los hechos fueron a causa de la acción directa de un tercero, ocurrieron por el actuar indiscriminado de un grupo terrorista”<sup>8</sup>, destacando que las obligaciones a cargo del Estado no pueden ser ilimitadas.

c. En las consideraciones del despacho se reconoció la ocurrencia de la explosión en el Centro Comercial Alejandría, que tuvo lugar el cinco (5) de marzo de dos mil tres (2003), y que tuvo como consecuencia la muerte del señor Ibarra Ibarra. Ahora bien, este evento fue calificado como “un acto terrorista, [...] cometido por personas desconocidas, de manera indiscriminada, con población inermes, usando un medio capaz de causar un gran impacto”<sup>9</sup>.

d. Se aclaró que el Consejo de Estado, respecto de los daños por actos terroristas, determinó que “solo en aquellos casos en los cuales el acto se dirija contra establecimiento público o contra un alto funcionario del Estado o de otro Estado acreditado en el nuestro, o contra un cuartel o destacamento de la fuerza pública, en fin, una institución, una persona o un elemento que represente de cualquier manera al Estado Colombiano, podrá imputarse responsabilidad y deber de responder por el detrimento de terceros”<sup>10</sup>, exponiendo elementos asociados al régimen objetivo de responsabilidad por riesgo excepcional. Se señaló también, que el Estado se encontraría obligado a reparar de acreditarse una falla del servicio.

e. Destacó que el atentado se había ejecutado de manera velada, utilizando medios

difícilmente perceptibles por la autoridad. El hecho, además, se dirigió, no contra un generador de riesgo asociado al Estado, sino que el objetivo del atentado fue el centro comercial, demostrando su carácter indiscriminado y general.

f. Además, que no se encontraron indicios de un conocimiento previo de amenazas, o actuar negligente de las autoridades, en especial porque no existieron evidencias de que el atentado hubiese resultado predecible. Al respecto, destacó la falta de prueba de la responsabilidad estatal por falla en el servicio.

g. Se hizo alusión a la sentencia del tres (3) de marzo de dos mil once (2011) del Tribunal Administrativo de Norte de Santander<sup>11</sup>, en la que se descartó la responsabilidad el Estado, por vía de la demostración de la falla en el servicio, o por la acreditación de una responsabilidad objetiva por daño especial o riesgo excepcional.

Los demandantes apelaron la decisión.

1. El veintisiete (27) de febrero de dos mil quince (2015), el Tribunal Administrativo de Norte de Santander confirmó la sentencia de primera instancia<sup>12</sup>. Sostuvo que “la parte apelante no logró acreditar la presunta falla del servicio en que incurrió la demandada y por ende, resulta improcedente endilgar la responsabilidad del Estado por la muerte del Señor Ibarra Ibarra, con ocasión del atentado terrorista”<sup>13</sup>. En concreto, indicó que “ningún medio de convicción demuestra que la Policía Nacional conocía con anterioridad de la comisión de dicho acto terrorista y menos, que hubiese omitido tomar medidas para evitar su realización”<sup>14</sup>. A su juicio, de las pruebas obrantes en el expediente se tiene que (i) el supervisor de vigilancia del centro comercial señaló que las presuntas amenazas eran “rumores de pasillo”<sup>15</sup> y nunca informó sobre sus eventuales autores, o que tal circunstancia hubiese sido comunicada a las autoridades; (ii) los otros elementos de convicción analizados “son posteriores al día del lamentable hecho terrorista, por lo que de ningún modo puede inferirse de ellas, que la demandada tuviera conocimiento previo de la realización del atentado y por ende, de la falla del servicio endilgada por la parte actora”<sup>16</sup>; y (iii) a pesar de estar acreditado el daño sufrido, no hubo falla del servicio, en tanto no se demostró la

previsibilidad del hecho dañino. Por lo anterior, concluyó que “no se configura la actuación u omisión del Estado por alguno de sus agentes, siendo este un elemento indispensable para declarar este tipo de responsabilidad subjetiva”<sup>17</sup>. Así mismo, descartó la ocurrencia de escenarios de daño especial o riesgo excepcional.

1. El veintitrés (23) de septiembre de dos mil quince (2015), la señora Rivera interpuso una primera acción de tutela en contra del Tribunal Administrativo de Norte de Santander<sup>18</sup>. La accionante solicitó el amparo de, entre otros, su derecho fundamental al debido proceso. En concreto, sostuvo que la sentencia que profirió dicho Tribunal el veintisiete (27) de febrero de dos mil quince (2015) adolece de un defecto fáctico, porque el Tribunal valoró de manera indebida las pruebas aportadas al proceso.

1. El diez (10) de noviembre de dos mil quince (2015), el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, negó el amparo solicitado<sup>19</sup>. Consideró que el Tribunal no incurrió en el defecto fáctico alegado por la señora Rivera, porque analizó todas las pruebas de manera adecuada y razonable. En concreto, sostuvo que “el Tribunal desató cada uno de los argumentos planteados en el libelo, para lo cual efectuó el análisis correspondiente de los medios probatorios allegados, por lo que fluye con nitidez para la Sala que lo pretendido por la actora en esta sede de tutela es plantear una tercera instancia en la que se evalúe nuevamente la totalidad del caudal probatorio allegado al expediente, con el fin de obtener una decisión favorable a sus pretensiones”. La accionante no impugnó la decisión.

1. El veintitrés (23) de mayo de dos mil dieciocho (2018), el Consejo de Estado – Sección Tercera, Subsección B, profirió sentencia de segunda instancia frente al proceso radicado N°. 54-001-23-31-000-2004-01127-01, en la que se declaró responsable a la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, por la muerte de la señora Mónica Yajaira Leal Moreno, que tuvo lugar el seis (6) de marzo de dos mil tres (2003). En esta sentencia se condenó a la Nación al pago de los perjuicios morales y materiales causados al señor Freddy Eduardo Leal Moreno. Respecto de esta circunstancia, la señora Rivera manifestó que la condena se dio

por una muerte “consecuencia del atentado terrorista realizado contra el Centro Comercial Alejandría de la ciudad de Cúcuta, el día 05 de marzo de 2003, por miembros del ELN, como represalia de las fumigaciones con Glifosato en el Catatumbo”<sup>20</sup>, lo que “evidencia una flagrante violación de los derechos fundamentales por parte de la entidad Accionada, toda vez que ante la presencia de hechos iguales o idénticos que originaron el proceso de reparación directa anteriormente mencionado, se tomen decisiones judiciales disímiles”<sup>21</sup>.

1. El diez (10) de julio de dos mil dieciocho (2018), la señora Rivera presentó la acción de tutela bajo revisión en contra del Tribunal Administrativo de Norte de Santander. Indicó que dicho Tribunal le vulneró, entre otros, sus derechos al debido proceso y a la igualdad al proferir sentencia de segunda instancia en el marco del proceso de reparación directa que la accionante adelantó en contra de la Nación (ver supra, num. 3). Primero, alegó que las sentencias judiciales que definieron su proceso de reparación directa debían tener el mismo sentido que la sentencia proferida en 2018 por el Consejo de Estado (ver supra, num. 8). Afirmó que, a pesar de encontrarse en una idéntica situación, en esta última decisión sí se reconoció la responsabilidad del Estado. Segundo, sostuvo que las sentencias incurrieron en defectos sustanciales y procesales “puesto que las pruebas recaudadas ha sido en debida forma allegadas al proceso (sic), con la mayor diligencia posible y se evidencia la falta de aplicación en el criterio de valoración de la prueba conocido como la Sana Crítica y de unidad probatoria para motivar de forma justa y garantista la sentencia”<sup>22</sup>. En consecuencia, la accionante le solicitó al juez constitucional revocar “la Sentencia de Segunda Instancia del Tribunal Administrativo de Norte de Santander”<sup>23</sup>.

#### A. RESPUESTA DE LAS ENTIDADES ACCIONADAS O VINCULADAS AL TRÁMITE<sup>24</sup>

Tribunal Administrativo de Norte de Santander<sup>25</sup>

1. Una de las magistradas del Tribunal solicitó que se declarara improcedente la acción de

tutela porque “no cumple con el requisito de inmediatez”. De manera subsidiaria, solicitó que “se niegue el amparo de los derechos invocados”. A su juicio, la providencia cuestionada “fue proferida conforme a las normas constitucionales, legales y a los lineamientos jurisprudenciales, siguiendo los parámetros de las reglas de la sana crítica, realizándose una valoración fundada en lo debidamente acreditado dentro del plenario”.

Juzgado Segundo Administrativo de Oralidad del Circuito de Cúcuta<sup>26</sup>

1. La Secretaria del despacho judicial se limitó a confirmar la remisión del expediente correspondiente al radicado 54001-23-31-002-2004-01256-01, solicitado por el Consejo de Estado – Sección Cuarta, como tribunal de tutela de primera instancia.

Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional<sup>27</sup>

1. El Ministerio de Defensa – Policía Nacional solicitó “denegar las súplicas de la accionante ante la improcedencia de la acción de tutela”, por las siguientes razones:

1. Primero, argumentó que la tutela sub examine es temeraria. Al respecto, sostuvo que “existe identidad de hechos, partes, pretensiones y derechos invocados, sin que medie justificación válida para concluir que la pluralidad de acciones de tutela que se encuentre razonablemente sustentada, máxime cuando la autora nunca da (sic) conocer en el escrito tutelar la interposición de una acción constitucional (...) la cual fue denegada mediante fallo de primera instancia de fecha diez (10) de noviembre de 2015, por lo tanto se demuestra la mala fe de la libelista con respecto al presente mecanismo constitucional”.

1. Segundo, afirmó que la sentencia cuestionada se ajustó a derecho, porque (i) la obligación de velar por la seguridad de las personas a cargo de la Policía no puede entenderse en términos absolutos; (ii) la muerte del señor Ibarra Ibarra, ocurrió por hecho de un tercero; (iii) el atentado contra el Centro Comercial era imprevisible; (iv) ningún medio de convicción obrante en el proceso demostró que la Policía Nacional conociera con anterioridad el plan terrorista, o hubiera omitido tomar medidas para evitar su realización; y (v) nunca se demostró la falla en el servicio.

1. Tercero, en relación con la violación del derecho a la igualdad, la entidad señaló que la accionante “hace una interpretación errónea del principio de igualdad y de la aplicación de los efectos de las sentencias judiciales, ya que pretende que se cobije su situación particular con las resultas de un fallo contencioso administrativo adelantado (...) por el señor Freddy Eduardo Leal Moreno y otros, frente a las situaciones de hecho y de derecho concretas y diferentes; medio de control en el que se reitera, la señora Nancy Omaira Rivera no tuvo participación directa, ni de ninguna otra índole, por lo que no es viable jurídicamente que se le apliquen los efectos inter-partes de una sentencia derivada de una litis en la que se careció de vinculación procesal”.

1. Por último, alegó que el presente caso no cumple el requisito de inmediatez, porque transcurrieron aproximadamente treinta y seis (36) meses entre la notificación de la sentencia del Tribunal Administrativo de Norte de Santander –realizada mediante publicación de edicto del diecisiete (17) de julio de dos mil quince (2015) y la presentación de la acción de tutela objeto de esta decisión. A su juicio, ese término es irrazonable.

#### A. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN

Sentencia de primera instancia: Sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta<sup>28</sup>

1. El diez (10) de octubre de dos mil dieciocho (2018), la Sección Cuarta del Consejo de Estado declaró improcedente el amparo solicitado porque, a su juicio, se configuró una actuación temeraria. En concreto, sostuvo que en presente caso hay identidad de (i) partes, (ii) causa petendi y (iii) objeto con la tutela adelantada ante el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, en el marco del proceso identificado con el radicado número 11001-03-15-000-2015-02605-0029. Al respecto precisó que “no existe razón alguna que justifique la interposición de una nueva acción de tutela y se evidencia una actuación desleal por parte de la demandante en la presentación de acciones de tutela idénticas, en tanto que en el escrito de la solicitud objeto de estudio se observa que juramentó no haber presentado una solicitud de amparo constitucional por los mismos hechos, lo que refuerza la tesis de la temeridad”<sup>30</sup>.

#### Impugnación<sup>31</sup>

1. El veinticuatro (24) de octubre de dos mil dieciocho (2018), la accionante impugnó dicha sentencia con base en las siguientes razones. Por una parte, descartó que hubiese actuado de mala fe. Manifestó que “por la falta de conocimiento en la materia al momento de formular la presente acción de tutela (...) olvid[ó] precisar que con anterioridad había formulado acción de tutela por hechos similares”<sup>32</sup>. Adicionalmente, argumentó que la presunción de buena fe, consagrada en el artículo 83 de la Constitución, cubre la interposición de esta acción. Así mismo, sostuvo que el fallo del veintitrés (23) de mayo de dos mil dieciocho (2018), en el que el Consejo de Estado profirió sentencia de segunda instancia frente al radicado N°. 54-001-23-31-000-2004-01127-01, justifica la presentación de una segunda tutela. A su juicio, “en esta ocasión se invoca la necesidad de dar aplicación al derecho de igualdad, en virtud de la providencia [antes mencionada], por tratarse de un caso de idénticas características en relación con la acción de reparación directa formulada por la suscrita”<sup>33</sup>.

Sentencia de segunda instancia: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta<sup>34</sup>

1. El veintinueve (29) de noviembre de dos mil dieciocho (2018), el juez de segunda instancia modificó la decisión impugnada y declaró la improcedencia de la tutela por la existencia de cosa juzgada constitucional. Fundamentó su fallo en las siguientes dos razones: Primero, no consideró que hubiere habido una acción temeraria por parte de la señora Rivera. En efecto, no encontró acreditada la mala fe de la accionante porque ella (i) aceptó en la impugnación la presentación previa de una acción de tutela similar; y (ii) justificó su conducta en la existencia de una sentencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, que debería ser tenida en cuenta para proferir una decisión nueva a su favor. Segundo, sostuvo que se presentó el fenómeno de la cosa juzgada porque hay identidad de causa, objeto y partes entre las dos acciones de tutela presentadas por la ciudadana. Para el alto tribunal, “el solo hecho de expedirse un nuevo fallo con una postura jurisprudencial distinta, no habilita la presentación de nuevas tutelas por los mismos hechos, pues ello atentaría contra los principios (sic) de la seguridad jurídica que debe regir el correcto funcionamiento de la administración de justicia”<sup>35</sup>.

## I. CONSIDERACIONES

### A. COMPETENCIA

1. Esta Corte es competente para conocer de la presente acción de tutela de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y en virtud del Auto del quince (15) de marzo de dos mil diecinueve (2019), de la Sala de Selección de Tutelas Número Tres<sup>36</sup>.

## A. CUESTIÓN PREVIA: COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL Y TEMERIDAD

En atención a los hechos del caso, la Sala debe estudiar en primera instancia si, como lo señalaron los jueces de instancia, se presentan los fenómenos de cosa juzgada constitucional o de temeridad<sup>37</sup>.

### Cosa juzgada constitucional

1. De conformidad con el artículo 243 de la Constitución, “los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional”. Esta Corte ha señalado que las acciones de tutela también están sometidas a los parámetros de la cosa juzgada. Por eso, el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 dispone que quien “interponga la acción de tutela deberá manifestar, bajo la gravedad del juramento, que no ha presentado otra respecto de los mismos hechos y derechos”<sup>38</sup>. La cosa juzgada dota a las providencias de un valor inmutable, vinculante y definitivo. En consecuencia, “le está vedado tanto a los funcionarios judiciales como a las partes y eventualmente a la comunidad, volver a entablar el mismo pleito”<sup>39</sup>.

1. Una sentencia proferida en un proceso de tutela hace tránsito a cosa juzgada constitucional (i) cuando es seleccionada para revisión por parte de esta corporación y fallada en la respectiva Sala; o (ii) cuando, surtido el trámite de selección, se vence el término establecido para que se insista en su selección, sin que ésta haya sido escogida por esta corte<sup>40</sup>.

1. En una acción de tutela se vulnera el principio de cosa juzgada cuando: (i) se adelanta un nuevo proceso con posterioridad a la ejecutoria de la sentencia; (ii) en el nuevo proceso existe identidad de partes<sup>41</sup>; (iii) de objeto<sup>42</sup>; y (iv) de causa respecto del anterior<sup>43</sup>. Como lo ha señalado esta Corte, “si existen elementos distintos que caracterizan la nueva acción

(...) ya no podría hablarse de cosa juzgada constitucional, en tanto que el nuevo litigio tendría otra identidad sustancial que aún espera ser resuelta y ser dotada de su propia intangibilidad”<sup>44</sup>.

1. Sobre esto, el artículo 38 del Decreto 2591 de 1991 establece que “[c]uando sin motivo expresamente justificado la misma acción de tutela sea presentada por la misma persona o su representante ante varios jueces o tribunales, se rechazarán o decidirán desfavorablemente todas las solicitudes”, razón por la cual, cuando se verifique la coincidencia material de los casos presentados ante la jurisdicción constitucional, la conducta a seguir por los jueces de tutela consiste en denegar la tutela solicitada, o bien declarar la improcedencia del amparo, sin importar que estos no coincidan en el tiempo<sup>45</sup>.

## Temeridad

1. Por otra parte, la temeridad se configura cuando, además de haber identidad de partes, objeto y causa entre las dos tutelas, no existe justificación en la presentación de la nueva demanda, vinculada a un actuar doloso, es decir, de mala fe, por parte del accionante o su apoderado. Así, la jurisprudencia constitucional ha considerado que una actuación es temeraria cuando: “(i) resulta amañada, en la medida en que el actor se reserva para cada demanda los argumentos o pruebas que convalidan sus pretensiones; (ii) denote el propósito desleal de obtener la satisfacción del interés individual a toda costa, jugando con la eventualidad de una interpretación judicial que, entre varias, pudiera resultar favorable; (iii) deje al descubierto el abuso del derecho porque deliberadamente y sin tener razón, de mala fe se instaura la acción; o finalmente (iv) se pretenda a través de personas inescrupulosas asaltar la buena fe de los administradores de justicia”<sup>46</sup>.

1. Así las cosas, en un caso puede existir cosa juzgada pero no necesariamente temeridad del accionante, pues la cosa juzgada es un juicio objetivo, mientras que la temeridad, como

reproche, es subjetivo.

## Caso concreto

1. De acuerdo con los antecedentes expuestos (ver supra, num.6), con anterioridad a la tutela que aquí se estudia, la accionante interpuso una primera demanda de amparo, también en contra del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, por la vulneración de sus derechos fundamentales “al Debido Proceso, a la Justicia y a la protección por parte del Estado, a la reparación integral, la valoración de la prueba”. Al igual que en este caso, en aquella oportunidad la accionante alegó que la vulneración de sus derechos se produjo como consecuencia del fallo de segunda instancia proferido por el Tribunal, en el proceso de reparación directa que aquella había adelantado en contra de la Nación. En ambos escritos, le solicitó al juez constitucional que revocara “la sentencia de segunda instancia del Tribunal” y que accediera “a las pretensiones de la demanda”.

1. A partir de lo anterior, podría considerarse que estas dos tutelas resultan idénticas, pero esto no resulta ser cierto. En efecto, en la tutela que se encuentra bajo revisión, la accionante: (i) solicitó el amparo de su derecho a la igualdad y (ii) planteó como hecho que “[l]a Sección Tercera – Subsección B del Consejo de Estado, en un caso similar (...) adelantado por el Sr. Freddy Eduardo Leal Moreno y Otros (...) profirió la sentencia de Segunda instancia de fecha 23 de mayo de 2018, por medio de la cual resuelve: Primero: Revocar la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, del catorce (14) de abril de 2011. Segundo: Declarar responsable a la Nación”, destacando que tal condena en contra del Estado se dio por virtud de los mismos hechos terroristas por los que falleció su familiar.

1. Lo anteriormente señalado se puede sintetizar de la siguiente manera:

Tutela del 23 de septiembre de 2015

Tutela del 10 de julio de 2018

Partes

Accionante: Nancy Omaira Rivera

Accionado: Tribunal Administrativo de Norte de Santander

Accionante: Nancy Omaira Rivera

Accionado: Tribunal Administrativo de Norte de Santander

Hechos

1. El 5 de marzo de 2003 perdió la vida el señor Marco Antonio Ibarra con ocasión a un atentado terrorista ocurrido en el Centro Comercial Alejandría.
2. En consecuencia se solicitó a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo declarar la responsabilidad administrativa y patrimonial de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional.
3. El Juzgado Segundo Administrativo de Circuito de Cúcuta, mediante providencia del 30 de septiembre de 2011 (...) denegó las pretensiones de la demanda.
4. En segunda instancia, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, mediante providencia del 27 de febrero de 2015, confirmó lo resuelto por el Juzgado Segundo.
5. Dichas providencias se caracterizaron por no valora las pruebas en su conjunto, de forma concentrada y acorde al principio de comunidad de la prueba.

1. El 5 de marzo de 2003 perdió la vida el señor Marco Antonio Ibarra con ocasión a un atentado terrorista ocurrido en el Centro Comercial Alejandría.

3. El Juzgado Segundo Administrativo de Circuito de Cúcuta, mediante providencia del 30 de

septiembre de 2011 (...) denegó las pretensiones de la demanda.

4. En segunda instancia, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, mediante providencia del 27 de febrero de 2015, confirmó lo resuelto por el Juzgado Segundo.

5. Dichas providencias se caracterizaron por no valora las pruebas en su conjunto, de forma concentrada y acorde al principio de comunidad de la prueba.

6. La Sección Tercera – Subsección B del Consejo de Estado, en un caso similar (...) adelantado por el Sr. Freddy Eduardo Leal Moreno y Otros (...) profirió la sentencia de Segunda instancia de fecha 23 de mayo de 2018, por medio de la cual resuelve: Primero: Revocar la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, del catorce (14) de abril de 2011. Segundo: Declarar responsable a la Nación (subrayado y negrilla fuera del texto original).

#### Pretensiones

“Primero: Que se tutelen los Derechos Fundamentales como lo son el Debido Proceso, a la Justicia y a la protección por parte del Estado, a la reparación integral, la valoración de la prueba, para que no se menoscabe y desmejora de los derechos ya enunciados, los cuales están amparados por la Constitución Política de 1991.

Segundo: En consecuencia, se revoque la Sentencia de Segunda Instancia del Tribunal Administrativo de Norte de Santander reconsiderando la valoración en conjunto de las pruebas y demás elementos que reposan dentro del expediente, con lo cual se podrá reconocer y reparar el daño antijurídico que constituye la base de la responsabilidad administrativa y patrimonial por la falla en el servicio correspondiente el régimen objetivo de responsabilidad del Estado.

Tercero: En consecuencia de ello se acceda a las pretensiones de la demanda (medio de

acción) constituyendo esto la prevalencia de la justicia material sobre la formal así tutelar los derechos ampliamente vulnerados por el paso del tiempo cumpliendo con los Principios, Valores y Normas jurídicas enunciadas en la Constitución Política de 1991 y desarrolladas por otras Disposiciones Jurídicas, como es el caso del Decreto 2591 de 1991<sup>47</sup>”.

“Primero: Que se tutelen los Derechos Fundamentales como lo son el Debido Proceso, el Derecho a la Igualdad, a la Justicia y a la protección por parte del Estado, a la reparación integral, la valoración de la prueba, para que no se menoscabe y desmejoren los derechos ya enunciados, los cuales están amparados por la Constitución Política de 1991.

Segundo: En consecuencia, se revoque la Sentencia de Segunda Instancia del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, reconsiderando la valoración en conjunto de las pruebas y demás elementos que reposan dentro del expediente, con lo cual se podrá reconocer y reparar el daño antijurídico que constituye la base de la responsabilidad administrativa y patrimonial por la falla en el servicio correspondiente el régimen objetivo de responsabilidad del Estado.

Tercero: En consecuencia de ello, se acceda a las pretensiones de la Demanda (dentro del medio de control de Reparación Directa), constituyendo esto la prevalencia de la justicia material sobre la formal y así tutelar los derechos ampliamente vulnerados por el paso del tiempo cumpliendo con los Principios, Valores y Normas jurídicas enunciadas en la Constitución Política de 1991 y desarrolladas por otras Disposiciones Jurídicas, como es el caso del Decreto 2591 de 1991<sup>48</sup>”. (subrayado y negrilla fuera del texto original).

1. En virtud de lo anterior, emerge para esta Sala que la presente tutela no coincide ni en su causa ni en su objeto, con la acción presentada por la señora Rivera en 2015<sup>49</sup>. Se verifica que la causa es distinta, pues los hechos que sustentan la presente solicitud de amparo se centran especialmente en la expedición de la sentencia del 23 de mayo de 2018 por parte del Consejo de Estado, en la que se declaró responsable a la Nación – Ministerio de Defensa –

Policía Nacional, por la muerte de la señora Mónica Yajaira Leal Moreno, a causa del atentado terrorista que tuvo lugar en Cúcuta en 2003. Dicha circunstancia no sirvió como sustento a la acción de tutela anterior y, por el contrario, generó en la accionante un interés especial de proteger su derecho fundamental a la igualdad, supuestamente afectado por la actuación judicial; este derecho no había sido objeto de solicitud de amparo en aquella oportunidad. Como puede observarse, la acción constitucional que se revisa no coincide con la solicitud anterior, de modo que se concluye que en este asunto no ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

1. Tampoco considera esta Sala que en el presente caso se configure el fenómeno de la temeridad. Lo anterior, por cuanto no existen en el expediente elementos de juicio que demuestren una actuación dolosa o desleal por parte de la actora, conclusión coincidente con el análisis efectuado por el juez de tutela de segunda instancia (ver *supra*, num. 19).

#### A. REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

1. En vista de la no configuración de los fenómenos de cosa juzgada o temeridad, se procede a analizar el cumplimiento de los requisitos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, atendiendo a la naturaleza de las pretensiones de la accionante.

1. Los artículos 86 de la Constitución y 5 del Decreto 2591 de 1991 disponen que toda persona puede acudir a la acción de tutela cuando quiera que sus derechos fundamentales resulten vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública. En consecuencia, esta Corte ha admitido la procedencia de la acción de tutela contra las decisiones de los jueces cuando incurran en graves falencias que las hagan incompatibles con la Carta y afecten los derechos fundamentales de las partes<sup>50</sup>. Dicha procedencia es excepcional, “con el fin de que no se desconozcan los principios de cosa juzgada, autonomía e independencia

judicial, seguridad jurídica, y la naturaleza subsidiaria que caracteriza al mecanismo”<sup>51</sup>.

## Requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales

1. En el estudio de la tutela en contra de providencias judiciales, la Corte ha destacado que primero se debe constatar el cumplimiento de todos los requisitos generales para que el juez constitucional pueda proceder al estudio de los defectos con relevancia en materia de derechos fundamentales, ocurridos en la providencia analizada. De acuerdo con la sentencia SU-585 de 2017, que retoma los lineamientos trazados por la Corte en la sentencia C-590 de 2005, los requisitos para la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales: “i) Se cumpla con el carácter subsidiario de la acción de tutela, a través del agotamiento de todos los medios de defensa judicial. (...) ii) La tutela se interponga en un término razonable, de acuerdo con el principio de inmediatez. (...) iii) Exista legitimación en la causa, tanto por activa, como por pasiva. (...) iv) La providencia judicial controvertida no sea una sentencia de acción de tutela<sup>52</sup> ni, en principio, la que resuelva el control abstracto de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional<sup>53</sup>, ni la acción de nulidad por inconstitucionalidad por parte del Consejo de Estado<sup>54</sup>; v) El accionante cumpla con unas cargas argumentativas y explicativas mínimas, al identificar los derechos fundamentales afectados y precisar los hechos que generan la vulneración. (...) Cuando se trate de un defecto procedimental, el actor deberá además argumentar por qué, a su juicio, el vicio es sustancial, es decir, con incidencia en la resolución del asunto y/o afectación de los derechos fundamentales invocados. (...) vi) Finalmente, se concluya que el asunto reviste de relevancia constitucional. (...) A esta decisión solo podrá llegarse después de haber evaluado juiciosamente los cinco requisitos anteriores, ya que es a raíz del correcto entendimiento del problema jurídico, que las respectivas acciones de tutela consagran que se puede identificar la importancia predicada a la luz de la interpretación y vigencia de la Constitución Política<sup>55</sup>.

1. Esta Sala de Revisión analizará el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales en el caso concreto.

i) Subsidiariedad

1. Tal como lo ha señalado esta Corte, para que proceda la tutela contra providencias judiciales es necesario que el accionante haya sido diligente en la defensa de sus derechos y, por lo tanto, haya ejercido los recursos y solicitudes que prevé el ordenamiento jurídico cuando resulten idóneos para resolver la cuestión que plantea mediante la acción constitucional. En el caso bajo análisis, constata la Sala que Nancy Omaira Rivera apeló el fallo de primera instancia y que contra la sentencia de segunda instancia no interpuso recurso alguno.

1. Ahora bien, debido a que el punto de referencia de la presente tutela se encuentra en la expedición de la sentencia de la Sección Tercera – Subsección B del Consejo de Estado, del 23 de mayo de 2018, conviene preguntarse si la accionante debía agotar algún mecanismo judicial, antes de acudir a la jurisdicción constitucional en sede de tutela. Esto conduce a analizar si el recurso extraordinario de revisión, que eventualmente procede contra fallos ejecutoriados, podría resultar idóneo para resolver respecto de las presuntas afectaciones a la igualdad y al debido proceso, derivados de una posición distinta de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, expresada mediante una sentencia judicial posterior a la providencia atacada, y proferida respecto de un caso distinto al suyo.

1. Sobre esta posibilidad y luego de analizar las causales de procedencia del recurso extraordinario de revisión<sup>56</sup>, no se encuentra alguna que lo califique como idóneo, dadas las pretensiones de la señora Rivera. La Sala resalta que la causal que más podría acercarse a lo pretendido por la accionante exige “[h]aberse encontrado o recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión

diferente y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito [...]”<sup>57</sup>, circunstancia que ha sido interpretada por el Consejo de Estado en el sentido de que los documentos a los que se refiere la causal deben existir antes del pronunciamiento judicial objeto del recurso. Esto significa que una sentencia judicial posterior, a pesar de poder considerarse una prueba documental, al no preexistir a la providencia controvertida, no puede considerarse apta a la luz de la causal de revisión<sup>58</sup>. Adicionalmente, considera la Sala que sería cuestionable atribuir a un evento de fuerza mayor o caso fortuito la expedición de una sentencia judicial posterior, en el marco de un proceso distinto al atacado.

1. En virtud de lo anterior, la Sala encuentra que la presente demanda de tutela satisface el requisito de subsidiariedad.

## ii) Requisito de inmediatez

1. La jurisprudencia constitucional ha establecido que la acción de tutela debe presentarse en un término razonable y proporcionado, a partir del hecho que generó la vulneración<sup>59</sup>.

1. En el asunto que se estudia se cumple el requisito de inmediatez, pues transcurrió un término razonable entre el momento en que ocurrió el hecho generador de la presunta vulneración y cuando se presentó la tutela. En efecto, la acción se interpuso el diez (10) de julio de dos mil dieciocho (2018), esto es, alrededor de dos meses luego de proferida la sentencia del veintitrés (23) de mayo de dos mil dieciocho (2018), en la que el Consejo de Estado – Sección Tercera, Subsección B ordenó la reparación en favor de Freddy Eduardo Leal Moreno, y que es el fundamento de la accionante para alegar el desconocimiento del derecho a la igualdad y el debido proceso. Sobre esto, hay que recordar que la accionante manifestó que el hecho de que en su caso se hubiera negado la reparación, y en un caso posterior, adelantado con base en idénticos hechos, se hubiese condenado al Estado “evidencia una flagrante violación de los derechos fundamentales por parte de la entidad

Accionada, toda vez que ante la presencia de hechos iguales o idénticos que originaron el proceso de reparación directa anteriormente mencionado, se tomen decisiones judiciales disímiles”<sup>60</sup>.

### iii) Legitimación en la causa

1. La presente acción de tutela fue presentada en nombre propio por parte de la señora Nancy Omaira Rivera, quien actuó como demandante en el proceso de reparación directa en el que se profirió la sentencia que cuestiona. Por lo tanto, existe legitimación en la causa por activa. Igualmente se cumple la legitimación en la causa respecto de la entidad accionada, ya que el Tribunal Administrativo de Norte de Santander es una autoridad pública de la Rama Judicial, frente a la cual procede el ejercicio de este tipo de acciones<sup>61</sup>.

### iv) Naturaleza de la providencia atacada

1. La providencia que se analiza en este caso concreto no es de tutela y tampoco corresponde a una sentencia control abstracto de constitucionalidad, dictada por la Corte Constitucional o el Consejo de Estado. Así, el presente caso reúne este requisito, en tanto las decisiones judiciales que se alega resultarían desconocedoras del derecho a la igualdad y el debido proceso, las proferidas el treinta (30) de septiembre de dos mil once (2011) y del veintisiete (27) de febrero de dos mil quince (2015): (i) corresponden a fallos dictados en el marco de procesos de reparación directa, tramitados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo; y, (ii) fueron dictadas por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cúcuta y el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, respectivamente.

### v) Relevancia constitucional del asunto y carga argumental

1. La Corte Constitucional ha sostenido reiteradamente su respeto por la autonomía de los jueces y por la fuerza de la cosa juzgada de sus sentencias, lo que debe entenderse sin perjuicio de que la tutela se ocupe de presuntas vulneraciones de derechos fundamentales ocurridas por virtud de las providencias judiciales. En el presente caso se alega la afectación del derecho a la igualdad y del debido proceso, pues la accionante considera que todos los procesos judiciales derivados de una misma situación de hecho deben decidirse en idéntica forma, sin que puedan oponerse a dicha pretensión, ni el fenómeno de la cosa juzgada, ni la autonomía judicial.

1. La complejidad del asunto, la importancia del papel de la tutela en su relación con las providencias judiciales ejecutoriadas de otras jurisdicciones, la importancia de la cosa juzgada en la seguridad jurídica y el impacto en el derecho a la igualdad de decisiones judiciales posteriores, constituyen un indicio fuerte acerca de la relevancia constitucional del caso. En este sentido, se entiende cumplido el requisito, pues se comprende el argumento de la accionante con relación a la presunta vulneración de sus derechos a la igualdad y al debido proceso, y se identifica una relevancia, prima facie, respecto de un eventual pronunciamiento de fondo de la Corte Constitucional.

1. En suma, el presente caso reúne los requisitos necesarios para que esta Corte se pronuncie sobre la presunta vulneración del derecho a la igualdad y al debido proceso, derivada de las sentencias del treinta (30) de septiembre de dos mil once (2011), Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cúcuta, y del veintisiete (27) de febrero de dos mil quince (2015), del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, en su relación con la sentencia del veintitrés (23) de mayo de dos mil dieciocho (2018), en la que el Consejo de Estado declaró responsable a la Nación dentro del proceso de reparación directa adelantado por Freddy Eduardo Leal Moreno.

## Requisitos específicos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales

1. Igualmente, en la Sentencia C-590 de 2005 se señalaron las causales especiales para la procedibilidad de la acción de amparo contra las decisiones judiciales. En aquella sentencia se establecieron de la siguiente manera:

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.

Estos eventos en que procede la acción de tutela contra decisiones judiciales involucran la superación del concepto de vía de hecho y la admisión de específicos supuestos de procedibilidad en eventos en los que si bien no se está ante una burda trasgresión de la Carta, si se trata de decisiones ilegítimas que afectan derechos fundamentales”.

1. Como lo ha señalado la jurisprudencia, el análisis de la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales requiere tener en cuenta su carácter excepcional, que obliga a la configuración estricta de las causales generales y al menos de una de las específicas, descritas anteriormente, para que solo entonces se pueda desvirtuar la fuerza de cosa juzgada de la sentencia atacada.

Las decisiones judiciales posteriores, el debido proceso y el derecho a la igualdad en la acción de tutela contra providencias judiciales

1. La demandante en el presente asunto busca que se aplique como solución del caso que ella planteó ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo en 2015, una regla de decisión posterior, creada por el Consejo de Estado para un caso que fue resuelto en 2018.

En consecuencia, busca modificar lo decidido en su caso y alega que no acceder a su pretensión la expondría a la vulneración de los derechos al debido proceso y a la igualdad. Por esto, argumenta que frente a trámites judiciales derivados de los mismos hechos, la decisión judicial debe ser idéntica, lo que en su caso se traduce en el reconocimiento de la responsabilidad del Estado y en conceder la correspondiente indemnización.

1. Es importante destacar que respecto de este tipo de pretensiones, la Corte ha optado por realizar un análisis conjunto de la causal de vulneración del debido proceso y de la presunta vulneración del derecho a la igualdad, por encontrar que se correlacionan y resultan inescindibles<sup>62</sup>. En este caso, la pretensión de la accionante tiene relación con la aplicación de las reglas de decisión de una sentencia de un estrado judicial superior a su caso, como expresión de la seguridad jurídica (debido proceso) e igualdad que se predica de la actuación judicial. Sin embargo, es importante aclarar que dichas reglas se encuentran contenidas en un fallo posterior al que ahora se cuestiona, por lo que no puede endilgarse a la providencia acusada un defecto por el desconocimiento de un “precedente” que, a ese momento, no se encontraba vigente<sup>63</sup>. Así, lo que se busca con la presente tutela encuadraría en la causal específica denominada violación directa de la Constitución, en la medida en que la solución impartida al litigio de la accionante fue distinta a la que el Consejo de Estado dio a otro caso que, presuntamente, tendría hechos y pretensiones similares, configurándose un trato desigual entre dos ciudadanos que a primera vista se encontrarían en un mismo plano fáctico y jurídico. A esta causal específica ha acudido la jurisprudencia cuando la decisión judicial cuya aplicación se solicita no se encontraba vigente al momento de proferir el fallo cuestionado, pero el presunto trato desigual que se generaría entre los ciudadanos puede resultar injustificado<sup>64</sup>.

1. Ahora, es fundamental determinar si, con base en la existencia de este nuevo pronunciamiento, resulta procedente reabrir un debate zanjado en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de tal forma que pueda entrar a analizarse el presunto trato desigual que alega la accionante. A este respecto, ha dicho la Corte Constitucional que un pronunciamiento judicial o cambio de posición por parte de las Altas Cortes no implica

automáticamente la viabilidad de excepcionar la cosa juzgada de la providencia atacada en sede de tutela<sup>65</sup>. Esto es así, principalmente, por dos razones: (i) primero, porque las sentencias están amparadas por la protección que brindan los principios de seguridad jurídica y cosa juzgada<sup>66</sup>, de modo que la regla general debe ser la de su inmutabilidad. Lo contrario implicaría que las controversias sometidas a consideración de los jueces naturales nunca tendrían una respuesta definitiva por parte de la administración de justicia, y con ello se desvanecerían por completo tales principios<sup>67</sup>; (ii) segundo, porque los efectos de una decisión judicial son, en principio, inter partes y por lo tanto no son vinculantes frente a otros casos decididos con anterioridad<sup>68</sup>. Lo contrario generaría un riesgo para la independencia y la autonomía de los jueces<sup>69</sup>. En efecto, otra sentencia posterior sobre un mismo asunto no necesariamente es obligatoria (ver infra, num. 26) para el juez ni este deberá, sin ninguna otra consideración, reabrir los casos decididos para resolverlos de la misma manera<sup>70</sup>. Entonces, por regla general una decisión judicial posterior con efectos inter partes no constituye razón que acredite la existencia de un defecto en la providencia atacada o que justifique la tutela de los derechos a la igualdad o el debido proceso.

1. Ahora bien, esta Corte ha considerado que, de manera excepcional, la emisión de una sentencia judicial posterior puede constituir una razón suficiente para hacer procedente una tutela contra providencia judicial. Sin embargo, esos casos han sido definidos por esta Corte de manera restrictiva y por razones particulares en atención a la naturaleza del litigio<sup>71</sup>. De acuerdo con la jurisprudencia, solo las sentencias de las Altas Cortes que reúnen dos características, pueden ser consideradas como justificantes para excepcionar la cosa juzgada de una providencia atacada: (i) primero, que sean “pronunciamientos con efectos erga omnes o inter pares, toda vez que tienen una vocación de universalidad, es decir que no simplemente solucionan un caso concreto o están atados a él”<sup>72</sup> (subrayas fuera del texto original); y, segundo (ii) que se trate de un pronunciamiento novedoso que hubiere modificado drásticamente la jurisprudencia y presente una nueva posición sobre el asunto objeto de debate<sup>73</sup> que, en últimas, cambie las circunstancias fácticas del caso<sup>74</sup>. Así, debe reiterarse que “[n]o cualquier cambio de posición por parte de las altas cortes constituye un hecho nuevo, comoquiera que ello implicaría que las controversias sometidas a consideración de los jueces naturales nunca tendrían una respuesta definitiva por parte de la administración de justicia<sup>75</sup>, lo que desvanecería por completo la institución de la cosa

juzgada, alteraría la seguridad jurídica que con ella se ampara, además de generar un riesgo para la independencia y la autonomía de los jueces, quienes estarían sujetos a decisiones con efectos inter partes, que en principio, no tienen vocación de modificar la fuerza normativa de las decisiones que han sido proferidas para otros casos en concreto<sup>76</sup>77.

#### A. LA AUSENCIA DE VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS A LA IGUALDAD Y AL DEBIDO PROCESO EN EL CASO CONCRETO

1. Como se puntualizó anteriormente, solo se puede hablar de la ocurrencia del defecto por desconocimiento del precedente en una providencia judicial, cuandoquiera que desconozca una sentencia obligatoria o vinculante que sea previa a la decisión atacada. Extraordinariamente, decisiones posteriores pueden habilitar la procedencia de otras causales específicas, siempre y cuando haya lugar a exceptuar la cosa juzgada sobre el caso concreto (ver supra, numeral 51); para ello es indispensable que: (i) sean decisiones de una alta corte; (ii) que sean sentencias con efectos erga omnes o inter pares; y (iii) que se trate de un pronunciamiento novedoso que cambie drásticamente la jurisprudencia, al punto de cambiar las circunstancias fácticas del caso. En el presente caso, resulta evidente que no se cumplen estos dos últimos requisitos.

1. Hay que recordar que mediante la sentencia del veintitrés (23) de mayo de dos mil dieciocho (2018), la subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado resolvió la segunda instancia de una demanda de reparación directa interpuesta por Freddy Eduardo Leal Moreno y otros, en contra de la Nación. En esa ocasión, el problema jurídico se circunscribió al análisis de la responsabilidad del Estado “por la muerte de la señora Mónica Yajaira Leal Moreno”. De la misma manera, la parte resolutive se limitó a “revocar la sentencia proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo de Norte de Santander, del catorce (14) de abril de 2011; declarar responsable a la Nación–Ministerio de Defensa–Policía Nacional por la muerte de la señora Mónica Yajaira Leal Moreno, ocurrida el 6 de marzo de 2003, en la ciudad de Cúcuta, Norte de Santander; y tercero. condenar a la Nación–Ministerio

de Defensa-Policía Nacional al pago de perjuicios morales y materiales”. Es importante resaltar que, a pesar de que el caso guarda algunas similitudes con aquel en que fue parte la accionante, lo cierto es que la Subsección B de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado se limitó a resolver el caso concreto, en atención a los hechos y al material probatorio obrante en ese expediente determinado.

1. En efecto, a pesar de que la sentencia que trae la accionante como razón de su tutela fue proferida por una alta corte -el Consejo de Estado-, la providencia del 23 de mayo de 2018 resolvió sobre la reparación a favor los padres, hermanos e hija de la señora Mónica Yajaira Leal Moreno, dotando a la decisión de efectos inter partes, es decir, circunscribiendo los alcances de la orden exclusivamente a la solución del caso concreto. Por esta razón, la sentencia carece de los efectos erga omnes o inter pares exigidos para reabrir el debate en este caso concreto. Adicionalmente, la sentencia del Consejo de Estado que resolvió respecto de este caso no modifica la jurisprudencia de aquella Corporación, pues tal como lo señala el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, “todo cambio de la jurisprudencia sobre el alcance y contenido de la norma, debe ser expresa y suficientemente explicado y motivado en la providencia que lo contenga”<sup>78</sup>, circunstancia que no se advierte en la providencia puesta de presente en sede de tutela. Así mismo, es importante señalar que las sentencias de unificación del Consejo de Estado se profieren por su importancia jurídica, su trascendencia económica o social, o por la necesidad de unificar o sentar jurisprudencia<sup>79</sup>. No obstante, la sentencia proferida el 23 de mayo de 2018 no sentó una postura unificada sobre un asunto no discutido previamente, ni unificó conceptos divergentes en la jurisprudencia con el fin de garantizar la igualdad y seguridad jurídica en las sucesivas decisiones judiciales<sup>80</sup>. De esta manera, observa la Sala que la sentencia que pone de presente la accionante carece de la fuerza suficiente para cambiar la jurisprudencia al punto de alterar las circunstancias fácticas del caso<sup>81</sup>. De esta manera, como la sentencia del 23 de mayo de 2018 no fue ni una sentencia de unificación, producto del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, ni tampoco el Consejo de Estado dispuso explícitamente la realización de un cambio jurisprudencial y tampoco puede considerarse desde el punto de vista material que se esto se hubiera hecho, la vulneración a los derechos a la igualdad y al debido proceso alegada por la accionante carece por completo de sustento.

1. En efecto, estima esta Sala de Revisión que la sentencia que utiliza la accionante para fundamentar la presunta vulneración de sus derechos al debido proceso y a la igualdad no encuadra en aquellos casos extraordinarios en los que la Corte Constitucional ha reconocido que una sentencia posterior permita la intervención de la acción de tutela para la modificación de una providencia judicial que ya hizo tránsito a cosa juzgada. Sobre esto, resulta importante destacar que atenerse de manera estricta a los lineamientos jurisprudenciales sobre esta forma particular de tutela contra providencia judicial resulta imperioso para asegurar la seguridad jurídica, asegurando la confianza del público en el sistema judicial y la jurisprudencia que este construye. Como lo mencionó la Corte Constitucional en la sentencia SU-055 de 2018:

“[D]ebe aclararse que las sentencias judiciales están amparadas por la protección que brindan los principios de seguridad jurídica y cosa juzgada, circunstancia que explica no sólo su intangibilidad sino también porqué los efectos de una decisión judicial, particularmente de tutela, son, en principio, inter partes de cara a otros casos. Es por esto que otra sentencia de amparo que verse sobre un mismo asunto, per se, no necesariamente fundará una línea obligatoria para el juez ni éste deberá, sin ninguna otra consideración, resolver un caso similar bajo dicho imperio decisonal, y menos cuando se trata de alterar la solución que otro funcionario ya le ha dado a un asunto, en casos en los que se alegue una nueva sentencia como factor distintivo” (subrayas fuera del texto original).

Por lo anterior, esta Sala concluye que la solicitud de amparo de los derechos fundamentales “al Debido Proceso, a la Justicia y a la protección por parte del Estado, a la reparación integral, la valoración de la prueba” debe ser negada, pues la sentencia proferida por la Subsección B de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, del 23 de mayo de 2018, no implica vulneración o afectación alguna a los derechos al debido proceso o la igualdad invocados por la señora Nancy Omaira Rivera. Reitera esta sala que “no cualquier cambio de jurisprudencia da vía libre a nuevos inicios de controversias pues, de ser así, no podría predicarse el valor de inmutabilidad ni

vinculatoriedad de las sentencias ni mucho menos su definitividad, lo que desvanecería por completo la institución de la cosa juzgada y con ella, la perdurabilidad de los remedios judiciales, sin mencionar el riesgo que se generaría para la independencia y la autonomía de los jueces, quienes estarían sujetos a decisiones con efectos inter partes que por principio no tienen vocación de modificar la fuerza normativa de las decisiones que han sido proferidas para otros casos en concreto”<sup>82</sup>.

1. Con base en las anteriores consideraciones, la Sala negará de la acción de tutela en tanto no se verificó la vulneración de los derechos a la igualdad o al debido proceso, puesto que (i) la sentencia proferida por la Subsección B de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, del 23 de mayo de 2018, corresponde a una providencia con efectos inter partes; y (ii) dicha providencia no correspondió a una sentencia de unificación, ni tampoco el Consejo de Estado dispuso explícitamente o implícitamente la realización de un cambio jurisprudencial vinculante. En consecuencia, se revocará la decisión de segunda instancia para, en su lugar, denegar la tutela solicitada, por las razones antes expuestas.

#### A. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

1. La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional estudió las sentencias proferidas por las Secciones Cuarta y Quinta del Consejo de Estado en el marco de la acción de tutela interpuesta por Nancy Omaira Rivera en contra del Tribunal Administrativo de Norte de Santander. La accionante sostuvo que dicho Tribunal le vulneró, entre otros, sus derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad al negar sus pretensiones en la sentencia de segunda instancia dentro del proceso de reparación directa que adelantó en contra de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, pues tal fallo resultaba contradictorio con lo decidido posteriormente por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

1. En primer lugar, se descartó en el presente caso la ocurrencia de los fenómenos de cosa juzgada constitucional o de temeridad, pues aunque la accionante había acudido previamente a la jurisdicción constitucional para atacar la sentencia del veintisiete (27) de febrero de dos mil quince (2015), del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, la causa y el objeto en el presente caso diferían de aquellos del proceso de tutela primitivo. El factor diferencial, que descartaba un proceder doloso, tenía que ver con el hecho de que mediante la presente acción de tutela se pretendía la aplicación a su caso de la regla de decisión adoptada mediante sentencia del veintitrés (23) de mayo de dos mil dieciocho (2018), por la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en la que se accedió a la pretensión de reparación por responsabilidad del Estado en un caso similar al suyo.

1. La Sala verificó el cumplimiento de los requisitos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Asimismo, determinó que lo solicitado por la señora Rivera encuadraba en el requisito específico de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales denominado violación directa de la Constitución, pues lo que pretendía la accionante era la aplicación de la regla de decisión de otro caso al suyo, cuestionando que la administración de justicia hubiese dado una respuesta distinta a dos casos que, a su juicio, se encuentran en el mismo plano fáctico y jurídico.

1. Teniendo presente que la regla de decisión cuya aplicación reclamaba la señora Rivera provenía de una providencia judicial posterior a la sentencia del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, la Sala Cuarta de Revisión aplicó la siguiente regla de decisión: la reapertura de una discusión zanjada por la cosa juzgada para analizar la configuración de una causal específica de procedencia de la tutela contra providencias judiciales requiere que la sentencia posterior: (i) sea decisión de una alta corte; (ii) tenga efectos erga omnes o inter pares; y (iii) contenga un pronunciamiento novedoso que cambie drásticamente la jurisprudencia, al punto de cambiar las circunstancias fácticas del caso.

1. En el caso concreto propuesto por la señora Rivera se verificó el incumplimiento de dos requisitos indispensables para la prosperidad de la tutela contra providencia judicial. En efecto, a pesar de que la providencia que contenía el precedente que la accionante quería

hacer valer había sido dictado por una alta corte, el Consejo de Estado, carecía de efectos erga omnes o inter pares, no resultaba novedosa, ni explícita ni implícitamente cambiaba drásticamente la jurisprudencia.

1. En consecuencia, la Sala Cuarta concluyó que la acción de tutela interpuesta por la señora Rivera debía denegarse, por las razones antes expuestas.

## I. DECISIÓN

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

## RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR, por las razones expuestas en esta providencia, la sentencia proferida en segunda instancia, el 29 de noviembre de 2018, por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, que modificó la sentencia del 10 de octubre de 2018, proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta y, en su lugar, NEGAR la protección de tutela solicitada, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO.- LIBRAR por la Secretaría General las comunicaciones previstas en el artículo 36

del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con salvamento de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Cuaderno principal, fl. 3.

2 Cuaderno principal, fl. 1.

3 Cuaderno principal, fl. 1.

4 Radicada bajo el número 54001-23-31-002-2004-01256-00.

5 Ibíd.

7 Cuaderno principal, fl. 14.

8 Cuaderno principal, fl.15.

9 Ibíd.

10 Cuaderno principal, fl. 18

11 M.P. Dr.Jaime Alberto Galeano Garzón, Rad. No. 54001-33-31-002-2005-00305-01.

12 Cuaderno principal, fls. 31-39. Sentencia notificada por edicto del diecisiete (17) de julio de dos mil quince (2015).

13 Cuaderno principal, fl. 34.

14 Cuaderno principal, fl. 38.

15 Ibíd.

16 Ibíd.

17 Ibíd.

18 Cuaderno principal, fls. 60-61.

19 Cuaderno principal, fl. 60.

20 Cuaderno principal, fl. 2.

21 Cuaderno principal, fl. 3.

22 Cuaderno principal, fl. 6.

23 Cuaderno principal, fl. 3.

24 En el auto de admisión de la demanda de tutela, del veintitrés (23) de julio de dos mil dieciocho (2018), la Consejera ponente, Stella Jeannette Carvajal, ordenó notificar al Despacho de Descongestión N°. 002 del Tribunal Administrativo de Norte de Santander –demandado en el proceso–, al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cúcuta, a la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, y a los señores Marco Eliécer Ibarra Rivera, Glenis Eliana Ibarra Rivera, Dariana María Aguirre Ibarra, Luis Antonio Ibarra Buendía, Basilia Ibarra de Ibarra, María del Carmen Ibarra Bautista, Alix Ibarra Ibarra, Noralba Ibarra Ibarra, Jorge Luis Ibarra Ibarra, Jesús María Ibarra y Luis Eduardo Ibarra, como terceros interesados en el resultado del proceso. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 610 del Código General del Proceso. También se notificó a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

25 Cuaderno principal, fls.51-52 y 72-73.

26 Cuaderno principal, fl. 76.

27 Cuaderno principal, fls. 54-59.

28 Cuaderno principal, fls. 80-85.

29 Cuaderno principal, fl. 84.

30 Cuaderno principal, fl. 85.

32 Cuaderno principal, fl. 98.

33 Cuaderno principal, fl. 99.

34 Cuaderno principal, fls. 111-125.

35 Cuaderno principal, fl. 125.

36 Cuaderno de revisión, fl. 7.

37 Es conveniente recordar que, en primera instancia, la Sección Cuarta del Consejo de Estado consideró que el caso sub examine era improcedente por temeridad. Por su parte, la Sección Quinta del Consejo de Estado, en segunda instancia, concluyó también que resultaba

improcedente, pero por la existencia de cosa juzgada constitucional

38 Ver, entre otras, la sentencia C-774 de 2011.

39 Corte Constitucional, sentencia SU-055 de 2018.

40 Constitución Política de 1991, artículo 241: “A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y la 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”.

41 La identidad de partes, hace referencia a que “al proceso deben concurrir las mismas partes e intervinientes que resultaron vinculadas y obligadas por la decisión que constituye cosa juzgada”. Corte Constitucional, sentencias C-774 de 2001 y T-427 de 2017.

42 Hay identidad de objeto cuando “sobre lo pretendido existe un derecho reconocido, declarado o modificado sobre una o varias cosas o sobre una relación jurídica. Igualmente se predica identidad sobre aquellos elementos consecuenciales de un derecho que no fueron declarados expresamente”. Corte Constitucional, sentencias C-774 de 2001 y T-427 de 2017.

43 “Identidad de causa petendi (eadem causa petendi), es decir, la demanda y la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada deben tener los mismos fundamentos o hechos como sustento. Cuando además de los mismos hechos, la demanda presenta nuevos elementos, solamente se permite el análisis de los nuevos supuestos, caso en el cual, el juez puede retomar los fundamentos que constituyen cosa juzgada para proceder a fallar sobre la nueva causa”. Corte Constitucional, sentencias C-774 de 2001 y T-427 de 2017.

Corte Constitucional. Sentencias T-019 de 2016 y T-427 de 2017.

44 Corte Constitucional, sentencia SU-055 de 2018.

45 En el caso de que la acción de tutela fuese promovida por un abogado, la consecuencia no solo consiste en el rechazo o la decisión desfavorable, sino además en la sanción “con la suspensión de la tarjeta profesional al menos por dos años”. El artículo 38 del Decreto 2591

de 1991 dispone además que, en caso de reincidencia, “se le cancelará su tarjeta profesional, sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar”.

46 Corte Constitucional, sentencia T-001 de 1997, reiterada en la reciente sentencia T-411 de 2017.

47 La sección segunda del Consejo de Estado resume en esos términos los hechos de la tutela interpuesto por la accionante. Ver, Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A del diez (10) de noviembre de dos mil quince (2015). Rad. No. 11001-03-15-000-2015-02605-00.

48 Cdn 1, Fls 1-12.

49 En los registros de la Secretaría General de la Corte Constitucional, se encuentra que la tutela promovida en 2015 por la aquí accionante, contra el “TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER SALA DE DESCONGESTION Y OTRO”, fue radicada en esta corporación el 9 de marzo de 2016 bajo el número T-5432181, y que la misma fue expresamente excluida de selección mediante auto del 31 de marzo de 2016 de la Sala de Selección de Tutelas Número Tres (<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/autos/AUTO%20SALA%20DE%20SELECCION%20%20DEL%2031%20DE%20MARZO%20DE%202016%20NOTIFICADO%20EL%2012%20DE%20ABRIL%20DE%202016.pdf>), notificado el 12 de abril del mismo año (<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/estadost/ESTADO%20AUTO%20MARZO%2031%20DE%202016.pdf>). Al respecto, ver <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/actuacion.php?palabra=T5432181&proceso=2&sentencia=-> .

50 Ver, por ejemplo, sentencia T-555 de 2009.

51 Corte Constitucional, sentencia T-244 de 2016.

53 “Ocurre que el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, es enfático: no procede la tutela “cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto”, y, estas características son propias de la sentencia que define una acción de inconstitucionalidad, luego también por esta razón es improcedente la tutela en la presente acción”: Corte

Constitucional, sentencia T-282/96.

54: “(...) considera la Corte que es improcedente la acción de tutela contra decisiones de la Corte Constitucional y, se agrega en esta oportunidad, contra decisiones del Consejo de Estado que resuelven acciones de nulidad por inconstitucionalidad. Esta sería entonces una causal adicional de improcedencia que complementaría los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales establecidos por la jurisprudencia a partir de la sentencia C-590 de 2005, de acuerdo con la cual no procede la acción de tutela contra las sentencias de la Corte Constitucional ni contra las del Consejo de Estado por nulidad por inconstitucionalidad”: Corte Constitucional, sentencia SU-391/16, reiterada por SU-573/17.

55 Sentencia SU-585/17.

56 Ver, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA, Ley 1437/2011), Art. 250

57 CPACA, Art. 250, num, 1.

58 Ver, Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 7 de marzo de 2012 dictada en el marco del proceso con el radicado 66001-23-31-000-2000-00474-02 (32086), C.P. Mauricio Fajardo Gómez. En dicha sentencia se encuentran citadas, en lo relevante, las sentencias: (i) Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, del 18 de octubre de 2005, dictada en el marco del proceso con el radicado 11001-03-15-000-1999-00226-01, C.P. María Nohemí Hernández Pinzón; (ii) Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, del 26 de julio de 2005, dictada en el marco del proceso con el 11001-03-15-000-1998-00177-01, C.P. Héctor J. Romero Díaz; (iii) Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, del 18 de octubre de 2005, dictada en el marco del proceso con el radicado 11001-03-15-000-1998- 00173-00, C.P. María Elena Giraldo Gómez.

59 En ese sentido, en sentencia C-590 de 2005, la Corte señaló que la razón de ser de este requisito es evitar la transgresión de principios como la cosa juzgada o la seguridad jurídica, ya que permitir que la acción de tutela se interponga meses o incluso años después de la fecha en la que se toma la decisión desdibujaría la finalidad de los mecanismos ordinarios de

defensa previstos por el legislador.

60 Cuaderno principal, fl. 3.

61 Ver, Constitución Política, Art. 86 y Decreto 2591 de 1991, Arts. 1 y 13.

62 Ver, por ejemplo, sentencia SU-354/2017. En ella se señaló que “La seguridad jurídica también encuentra fundamento en el principio de la buena fe, que impone a las autoridades del Estado el deber de actuar de manera coherente y de abstenerse de defraudar la confianza que depositan en ellas los ciudadanos (art. 83), y se vincula con la igualdad de trato [...] por lo que [...] es una condición necesaria para garantizar el mandato de igualdad previsto en el artículo 13 de la Constitución [... En consecuencia,] la jurisprudencia constitucional ha incorporado un grupo de doctrinas que, como la cosa juzgada y el deber de respeto del precedente judicial, ‘tienen entre sus propósitos garantizar la estabilidad de las decisiones y reglas judiciales fijadas con anterioridad’”. Sobre esto, concluyó la Corte, “los operadores judiciales están obligados a mantener la misma línea jurisprudencial con el fin de garantizar el derecho a la igualdad en las decisiones judiciales y los principios de seguridad jurídica y confianza legítima de los administrados. Lo anterior, supone la materialización del derecho en cabeza de los ciudadanos de que la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico se realice bajo los parámetros constitucionales de igualdad y respeto del presente judicial”.

63 Al respecto, es importante recordar que según la definición de precedente reiterada por la jurisprudencia constitucional, este es “aquel antecedente del conjunto de sentencias previas al caso que se habrá de resolver que por su pertinencia para la resolución de un problema jurídico constitucional, debe considerar necesariamente un juez o una autoridad determinada, al momento de dictar sentencia” (Resaltado propio).

64 Corte Constitucional, sentencias SU-168 de 2017 y SU-069 de 2018. Al respecto, en materia de indexación de la primera mesada para las pensiones reconocidas antes de 1991, la Sala ha considerado que no puede alegarse la configuración de un defecto por desconocimiento del precedente frente a aquellas providencias que negaron la indexación antes de la sentencia de unificación que reconoció el derecho cierto y exigible en cabeza de todos los pensionados antes y después de 1991. Sin embargo, la Sala ha considerado que ello no es óbice para estudiar la configuración de otras casuales específicas de procedencia,

como la violación directa de la Constitución Política ante el trato desigual y la afectación al mínimo vital que ello implica.

65 En palabras de la Corte, “no cualquier cambio de jurisprudencia da vía libre a nuevos inicios de controversias pues, de ser así, no podría predicarse el valor de inmutabilidad o vinculatoriedad de las sentencias, lo que desvanecería por completo la institución de la cosa juzgada y con ella la perdurabilidad de los remedios judiciales, sin mencionar el riesgo que se generaría para la independencia y la autonomía de los jueces quienes estarían sujetos a decisiones con efectos inter partes que por principio no tienen vocación de modificar la fuerza normativa de las decisiones que han sido proferidas para otros casos en concreto”. Corte Constitucional, sentencia SU-055 de 2018. Ver, también, sentencias T-322 de 2019, T-407 de 2018, T-183 de 2012 y T-975 de 2011.

66 Corte Constitucional, sentencia T-407 de 2018.

67 Corte Constitucional, sentencia SU-120 de 2003.

68 Corte Constitucional, sentencia T-407 de 2018.

69 Corte Constitucional, sentencia SU-055 de 2018.

70 Corte Constitucional, sentencias T-407 de 2018 y T-975 de 2011.

71 Corte Constitucional, sentencia SU-055 de 2018.

72 Corte Constitucional, sentencia T-407 de 2018.

73 SU-168 de 2017.

74 SU-108 de 2018.

75 SU-120 de 2003.

76 SU-055 de 2018.

77 Corte Constitucional, sentencia T-461 de 2019.

78 CPACA, Ley1437/2011, Arts. 103 y 270.

79 Ley 1437 de 2011, artículo 270.

80 Ver concepto de unificación de jurisprudencia, según las decisiones recientes del Consejo de Estado. Entre otras, sentencia de unificación del 03 de septiembre de 2020, con radicado 25000-23-37-000-2016-01405-01(24264) 2020CE-SUJ-4-002, y sentencia de unificación del 29 de octubre de 2020, con radicado 25000-23-37-000-2015-00500-01 (23419) 2020CE-SUJ-4-003.

81 Ver, CPACA, Ley1437/2011, Arts. 10, 111, 270 y 271.

82 SU-055 de 2018.