

Sentencia T-649/11

ACCION DE TUTELA DE LA CONTRALORIA DISTRITAL CONTRA SENTENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO-Incidente de nulidad por resolución proferida por Contralor para desvincular funcionaria que condujo a la entidad a una condena judicial

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Definición y alcance de la cosa juzgada constitucional

DECLARATORIA DE NO SELECCION O REVISION DE FALLO DE TUTELA-Ejecutoria formal y material que hace inmutable e intangible la providencia adoptada salvo que excepcionalmente la Corte Constitucional decida anular la sentencia

JURISDICCION ORDINARIA-Cosa juzgada derivada de acción de tutela no convierte en inmutable e intangible la decisión adoptada en proceso ordinario

TRAMITE ORDINARIO-Providencias judiciales expedidas con posterioridad a la sentencia de tutela deben adoptarse considerando decisiones de la parte resolutive/ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Aspectos no tratados y decisión de las demás instancias permanecen abiertos al debate legal si se dicta antes de finalizar el proceso

CORTE CONSTITUCIONAL-Clases de decisiones que puede adoptar para determinar aspectos específicos del contenido de providencia judicial sobre los que se pronuncia la tutela

Para determinar cuáles son los aspectos específicos del contenido de la providencia judicial sobre los que se pronuncia la tutela es preciso tener en cuenta que la Corte puede adoptar respecto de una providencia judicial, dos clases de decisiones: Una, que consiste en definir cuál debe ser la respuesta del sistema jurídico frente a un asunto legal determinado en cualquier jurisdicción, bajo el entendido de que cualquier decisión en otro sentido constituye una vulneración de los derechos fundamentales. Y otra clase de decisión, en la cual se declara que la decisión adoptada por el juez ordinario se encuentra dentro de los límites de la razonabilidad y la proporcionalidad y, por tanto, no atenta contra los derechos fundamentales. Estas dos situaciones en las que se advierte un problema jurídico aparentemente legal tiene alta relevancia constitucional, se diferencian porque mientras en la primera se determina cuál es la única interpretación o decisión que respeta los derechos

fundamentales, en la segunda se admite que la decisión es una posible entre varias de las que encajan dentro del ordenamiento constitucional. En este orden de ideas, en el primer caso, las decisiones posteriores a la tutela proferidas en el trámite ordinario deben ajustarse al sentido unívoco que le ha dado la Corte a una norma o a una prueba, pues así lo exige el respeto al precedente constitucional; en el segundo caso, las decisiones posteriores deben tomarse dentro del ámbito de razonabilidad demarcado por el juez constitucional, sin que ello implique fallar en el mismo sentido de la decisión ordinaria que no se encontró vulnerara derechos fundamentales. Adoptar una decisión en otro sentido, sin que ella escape a los dictados de proporcionalidad exigidos por la Corte Constitucional, no vulnera en principio los derechos fundamentales de las partes en el proceso ordinario.

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Reiteración de jurisprudencia sobre procedencia excepcional

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Requisitos generales de procedibilidad

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Requisitos especiales de procedibilidad

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Principio de subsidiariedad como requisito general de procedencia

ACCION DE TUTELA FRENTE A MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Procedencia excepcional como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION-Naturaleza/RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION-Ataca la intangibilidad e inmutabilidad de sentencias ejecutoriadas que ponen fin a los procesos/RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION-Constituye excepción a los efectos que produce la cosa juzgada

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION-Causales según Código Contencioso Administrativo

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION-Protección de derechos a acceder a la justicia, debido proceso y tutela judicial efectiva

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION Y PROCESO PENAL-Causales de procedencia

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION Y PROCESO CIVIL-Causales de procedencia

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION Y PROCESO ADMINISTRATIVO-Causales de procedencia

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION COMO MECANISMO DE DEFENSA JUDICIAL-Idoneidad y eficacia

No puede descartarse la idoneidad y eficacia del recurso de revisión por su naturaleza extraordinaria o por el carácter taxativo de sus causales de procedencia. Por el contrario, debe considerarse que el legislador lo ha diseñado como mecanismo para evitar, aun luego de su ejecutoria, que persistan dentro del ordenamiento jurídico sentencias que vulneren el debido proceso, o que no se ajusten al derecho y a la Constitución. Partiendo de esta premisa, el recurso de revisión constituye un mecanismo idóneo y eficaz de defensa judicial dependiendo de la naturaleza de los derechos invocados por el peticionario, y la cobertura brindada por las causales aplicables al proceso específico. Así, el recurso será eficaz cuando a) la única violación alegada sea el derecho al debido proceso y, eventualmente, la de otros derechos que no tienen carácter fundamental, o b) cuando el derecho fundamental cuya protección se solicita sea susceptible de ser protegido de manera integral dentro del trámite del recurso, porque concurren en él (i) causales de revisión evidentemente dirigidas a salvaguardar dicho derecho, y (ii) en caso de prosperar el recurso, decisiones que restauran de forma suficiente y oportuna el derecho

NULIDAD POR FALTA DE NOTIFICACION-Alegación por persona afectada/NULIDAD SANEABLE POR INDEBIDA NOTIFICACION-Declaración de oficio

NULIDAD INSANEABLE-Declaración de oficio en cualquier estado del proceso antes de dictar sentencia

DEFECTO PROCEDIMENTAL ABSOLUTO-Derecho de persona jurídica a ser juzgada con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio/RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION-Nulidad alegada alerta extralimitación de juez que reabrió proceso legalmente concluido

ACCION DE TUTELA DE LA CONTRALORIA DISTRITAL CONTRA SENTENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO-Entidad puede adquirir seguridad respecto del pago por repetición dentro del trámite propio de la jurisdicción en tiempo no excesivo

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION EN JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-Contempla expresamente causal que vulnera el debido proceso por posible nulidad que afecta la validez de la sentencia y su contenido/RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION-Procede cuando existe nulidad de cualquier tipo originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación

RECURSO DE REVISION EN JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO-Nulidad por reapertura de proceso legalmente concluido con irregularidad en notificación de sentencia de primera instancia

RECURSO DE REVISION EN JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO-Aún cuando vicio sea anterior a la sentencia y configura causal que genera nulidad de todo el proceso se afectan las actuaciones surtidas incluida la sentencia de segunda instancia

ACCION DE TUTELA DE LA CONTRALORIA DISTRITAL CONTRA SENTENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO-Improcedencia por cuanto principio de subsidiariedad exige agotar primero recurso extraordinario de revisión ante jurisdicción contencioso administrativa

Referencia: expediente T-2.921.805

Acción de tutela instaurada por la Contraloría Distrital de Bogotá contra la Sección Tercera del Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo.

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.

Bogotá, DC., primero (1) de septiembre de dos mil once (2011)

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo y Luis Ernesto Vargas Silva en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro del trámite de revisión del fallo dictado por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES

Yesmin de Andreis Olivella, apoderada de la Contraloría Distrital de Bogotá, presentó acción de tutela contra la sentencia proferida el 25 de marzo de 2010 por la Sección Tercera del Consejo de Estado, al considerar que desconoció el derecho al debido proceso de la entidad. Esta providencia revocó la decisión proferida el 4 de octubre de 2006 por la Sección Tercera Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se declaró civilmente responsable a Carlos Ariel Sánchez Torres por la actuación gravemente culposa en que incurrió siendo contralor de Bogotá, y que condujo a esta entidad a una condena judicial en 1997.

En atención a la multiplicidad de providencias dictadas dentro del proceso judicial que dio lugar a la sentencia objeto de estudio, se realizará una síntesis de las actuaciones relevantes surtidas a lo largo del trámite de la acción de repetición, a efecto de establecer el contexto en el cual la actora expone sus cuestionamientos.

1.1 Mediante sentencia del 7 de marzo de 1997, la Sección Segunda Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró la nulidad por falsa motivación de la Resolución 057 de 1993, mediante la cual se desvinculó del cargo de Asistente Administrativa VII-A a María Esperanza Garzón Morales, y que fue suscrita por el entonces contralor de Bogotá Carlos Ariel Sánchez Torres. En consecuencia, ordenó reintegrar a la ex servidora de la Contraloría Distrital al mismo cargo o a uno de igual o superior jerarquía, así como pagar los sueldos y prestaciones dejadas de percibir, restando la indemnización por despido en estado de embarazo cancelada previamente.

1.2 A propósito de la anterior decisión, el 15 de octubre de 1999 la Contraloría Distrital inició acción de repetición contra Carlos Ariel Sánchez Torres.

1.3 En sentencia del 4 de octubre de 2006, la Sección Tercera Subsección B del Tribunal

Administrativo de Cundinamarca declaró civilmente responsable a Carlos Ariel Sánchez “por la actuación gravemente culposa en que incurrió siendo Contralor Distrital, y que condujo a que la Contraloría Distrital de Bogotá fuera condenada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca –Sección Segunda- Subsección A, en sentencia de 7 de marzo de 1997”. En consecuencia, lo condenó a reintegrar a la entidad la suma de \$42.124.994, en el término de seis meses contados a partir de la ejecutoria de la providencia. La sentencia fue notificada por edicto a todas las partes el 4 de agosto de 2006, y no fueron interpuestos recursos ordinarios dentro del término de ejecutoria.

A. Pronunciamiento de la Corte Constitucional en la sentencia T-1257 de 2008

1.4 En agosto de 2007, el apoderado de Carlos Ariel Sánchez presentó acción de tutela por considerar que la sentencia del 4 de octubre de 2006, que declaró responsable civilmente a su prohijado, vulneró el derecho fundamental al debido proceso.

1.5 El 23 de agosto de 2007, la Sección Segunda Subsección B del Consejo de Estado negó la tutela argumentando que esta acción es improcedente frente a decisiones judiciales.

1.6 Posteriormente, en virtud de su facultad eventual de revisión, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, mediante la sentencia T-1257 de 2008 (M.P Nilson Pinilla Pinilla), decidió confirmar la sentencia del Consejo de Estado que negó la tutela instaurada, pero aduciendo las siguientes razones:

1.6.1 Comenzó por señalar que se cumplieron los requisitos generales de procedencia de la tutela contra providencias judiciales. La sentencia quedó ejecutoriada el 9 de febrero de 2007 y, a partir de esta fecha, el accionante agotó los recursos ordinarios y extraordinarios de defensa que se encontraban a su alcance de forma evidente¹, y aunque solicitó la nulidad de la providencia, esta no fue absuelta de manera favorable. Además, la acción de tutela se instauró apenas cinco meses después de proferida la decisión.

1.6.2 Respecto de los reclamos de fondo hechos contra la sentencia, la Sala indicó que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca sí era competente para conocer la demanda

elevada por la Contraloría Distrital de Bogotá contra Carlos Ariel Sánchez, toda vez que aunque la entidad solicitó la declaración de “responsabilidad administrativa” del entonces funcionario, su pretensión era clara en exigir el reintegro de la suma de dinero pagada por ella, con el fin de proteger el erario. De este modo, del “libelo era obvio deducir que correspondía al ejercicio de la acción de repetición y no a otra”.

1.6.3 En el mismo sentido, la Sala encontró que el Tribunal accionado sí se pronunció sobre las excepciones de caducidad e indebida notificación propuestas en el trámite de la acción de repetición, y que pese a que ambas fueron resueltas negativamente, esta respuesta se basó en la normatividad vigente.

1.6.4 En cuanto a la vinculación de la Jefe de la Unidad de Personal de la Contraloría, la Sala aclaró que el hecho de que “la corporación accionada haya dado curso a la demanda solamente contra el doctor Sánchez Torres no constituye vicio que afecte el trámite del proceso”. Esto obedece a que la sentencia que declaró la nulidad de la resolución de retiro de la señora Garzón Morales no analizó la responsabilidad de la entonces Jefe de Personal, sino la desviación de poder ocurrida en la expedición de la resolución proferida por el Contralor.

1.6.5 No encontró la Sala que la sentencia del 4 de octubre de 2006 fuera incongruente respecto de los cargos planteados por la Contraloría Distrital, puesto que, de un lado, más allá de la apreciación realizada alrededor de la desviación de poder y el desconocimiento del fuero de maternidad que adujo el accionante no fueron presentados durante el proceso, es explícito el análisis que el Tribunal hizo respecto de la conducta del señor Sánchez Torres, encontrando probados los elementos constitutivos de la culpa grave mediante “juicios en nada desproporcionados ni alejados de la legalidad”, a partir de los cuales no es posible afirmar que el Tribunal hubiera hecho un juicio de responsabilidad objetiva o que el análisis del caso concreto hubiera sido caprichoso o arbitrario.

De otro lado, sin entrar a analizar a profundidad su contenido, tampoco halló la Corte que la valoración de aquellas pruebas tendientes a acreditar los presupuestos procesales de la acción de repetición se revelara “como arbitraria o desproporcionada”, si se tiene en cuenta que se presentaron documentos relacionados con el pago de la condena que ocasionó un detrimento patrimonial, y con la responsabilidad subjetiva del ex funcionario.

1.6.6 Por último, observó que el Tribunal se limitó a liquidar el valor a reintegrar teniendo en cuenta la fórmula que al efecto aplica la jurisdicción contencioso administrativa en casos semejantes, sin que el accionante manifestara los presuntos defectos oportunamente.

1.6.7 De acuerdo con lo anterior, concluyó la Sala que la sentencia objeto de estudio no contenía defectos que hicieran procedente la acción de tutela.

A. Actuaciones posteriores

1.7 El 18 de febrero de 2008, el apoderado de Carlos Ariel Sánchez solicitó ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca la nulidad de la sentencia del 4 de octubre de 2006 que resolvió en su contra la acción de repetición, alegando tres causales: (i) falta de capacidad legal y procesal de la entidad demandante, por cuanto quien estaba legitimado para actuar en sede judicial era el Distrito Capital y no la Contraloría de Bogotá de forma directa; (ii) falta de competencia de la Sección Tercera para conocer de la acción de repetición; y, por último, (iii) indebida notificación, por cuanto de acuerdo al artículo 173 del C.C.A, la decisión del Tribunal debió ser puesta en conocimiento del Ministerio Público personalmente y no por edicto como se hizo en este caso².

1.8 En el traslado del incidente de nulidad, la apoderada judicial de la Contraloría Distrital de Bogotá solo se pronunció solicitando el rechazo de la nulidad y el archivo del proceso, sin contradecir los fundamentos jurídicos presentados por el apoderado de Carlos Ariel Sánchez.

1.9 Mediante auto proferido el 28 de mayo de 2008, la Sección Tercera Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca resolvió el incidente, desestimando las causales de falta de competencia del juez, y ausencia de capacidad legal y procesal de la Contraloría Distrital de Bogotá. Sin embargo, el Tribunal encontró que efectivamente se omitió la notificación personal al Ministerio Público, ya que la providencia de primera instancia fue comunicada a todas las partes mediante edicto. Por esta razón, declaró la nulidad de todo lo actuado con posterioridad a la desfijación de dicho acto de notificación, y ordenó notificar personalmente al Ministerio Público de la sentencia del 4 de octubre de 2006, mediante la

cual se condenó a Carlos Ariel Sánchez dentro del proceso de repetición iniciado por la Contraloría Distrital de Bogotá.

1.10 Argumentando que la anterior decisión tuvo como efecto reiniciar el conteo del término de ejecutoria de la sentencia del 4 de octubre de 2006 en la que se declaró civilmente responsable a Carlos Ariel Sánchez por la condena impuesta a la Contraloría Distrital, el 11 de junio de 2008, su apoderado interpuso recurso de apelación en contra de dicha sentencia. En este sentido, solicitó que se revocara la decisión con base en cargos idénticos a los que había presentado previamente en la acción de tutela.

1.11 La Sección Tercera Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante providencia del 18 de junio de 2008, negó por improcedente el recurso de apelación, señalando que la cuantía del proceso no alcanzaba la mínima requerida para acceder a la segunda instancia, y que la notificación de la sentencia al Ministerio Público no revivía los términos para las partes que fueron debidamente notificadas.

1.12 Contra la anterior decisión, el apoderado judicial del demandando interpuso recurso de reposición que fue resuelto positivamente el 3 de septiembre de 2008. El Tribunal, con base en providencia de la Sala Plena del Consejo de Estado del 11 de diciembre de 2007, afirmó que la Ley 678 de 2001 excluyó el factor de la cuantía para determinar la competencia del juez y, con ello, generó dos consecuencias. De un lado, estableció que esta se determina con base en el principio de conexidad, de acuerdo con el cual debe conocer de la acción de repetición el mismo juez que conoció del proceso que dio lugar a la condena cuyo reembolso pretende. De otro lado, dejó claro que las acciones de repetición son susceptibles de ser tramitadas en dos instancias, salvo las excepciones expresamente contempladas en la ley.

En cuanto al caso en particular, recordó que mediante auto del 28 de mayo de 2008 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró la nulidad de todo lo actuado con posterioridad a la desfijación del edicto de la sentencia del 4 de octubre de 2006. Por lo tanto, consideró que debe entenderse que no quedó ejecutoriada la sentencia y que vuelve a correr el término para que las partes interpongan recursos. En razón de lo anterior, la Sección Tercera Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca concedió el

recurso de apelación. En relación con esta decisión se produjo una aclaración y un salvamento de voto.

A. Sentencia del Consejo de Estado contra la cual se instaura la presente tutela

1.13 Mediante escrito del 11 de junio de 2008, el apoderado de Carlos Ariel Sánchez sustentó el recurso de apelación contra la sentencia que lo condenó en acción de repetición. Alegó con este propósito los cargos de falta de competencia del Tribunal; inexistencia de conducta gravemente culposa; excesiva condena e indexación del monto; caducidad de la acción; aplicación retroactiva de la Ley 678 de 2001; y ausencia de capacidad legal y procesal de la entidad demandante e indebida representación de la misma.

1.14 En respuesta al escrito de apelación, el apoderado judicial de la Contraloría Distrital de Bogotá solicitó que la sentencia fuera confirmada, reiterando los argumentos de la demanda inicial. Sostuvo que la responsabilidad del demandado fue establecida con base en hechos que llevaron a concluir, dentro de la órbita de la autonomía judicial, que la conducta del demandado fue gravemente culposa. A ello, añadió que la orden de pago era prueba suficiente de la cancelación de la condena impuesta en contra de la autoridad administrativa.

1.15 Por su parte, el Ministerio Público –ahora correctamente notificado– manifestó que no reposaban en el expediente documentos que acreditaran el pago de la condena por parte de la entidad demandante, comoquiera que solo se aportó copia simple de la orden de pago. Ello contraría, a su juicio, la jurisprudencia del Consejo de Estado según la cual este documento apenas dispone la obligación de cancelar lo adeudado pero no demuestra que efectivamente el dinero salió de las arcas públicas, pues ello se prueba con documentos tales como la constancia suscrita del acreedor en la cual conste que la entidad se encuentra a paz y salvo.

1.16 Del recurso de apelación conoció la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, quien en sentencia proferida el 25 de marzo de 2010, decidió “revocar en su integridad la sentencia proferida en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Sub Sección ‘B’, el día 4 de octubre de

2006, por las razones expuestas en la parte motiva". Estos argumentos pueden sintetizarse como sigue:

1.16.1 En primer lugar, teniendo en cuenta que los hechos que dieron origen a la condena en contra de la entidad demandante acaecieron en 1993, los aspectos de orden sustancial que deben examinarse en la acción de repetición se rigen por las disposiciones contenidas en los artículos 90 de la Constitución, y 77 y 78 del Decreto Ley 01 de 1984, y no en la legislación posteriormente adoptada, a saber, la Ley 678 de 2001, "por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición".

Atendiendo a la fecha de instauración de la demanda de acción de repetición, las normas que regulaban la competencia del Tribunal eran las contenidas en el Decreto 297 de 1998, así como los artículos 132 y 134D del Código Contencioso Administrativo, de acuerdo con las cuales la competencia para conocer del caso atendía a la cuantía del proceso y a los factores funcional y territorial, y no la Ley 678 de 2001 que ordena que la acción de repetición sea conocida por el juez de lo contencioso administrativo que condenó a la entidad estatal. Así las cosas, para el Consejo de Estado, el Tribunal que conoció en primera instancia del asunto sí era competente para examinar la culpa en la actuación del entonces contralor de Bogotá, aun cuando no fue él mismo quien falló la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en la que se condenó a la Contraloría.

1.16.2 A ello añadió que la Sección Tercera sí tenía competencia para conocer en segunda instancia de la acción de repetición en virtud de lo dispuesto por el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo. Esto es así por cuanto si bien a la fecha de interposición de la demanda -15 de octubre de 1999-, la norma procesal que fijaba la competencia en razón de la cuantía era la contenida en el Código Contencioso Administrativo, al momento de elevarse la solicitud de apelación -11 de junio de 2008-, ya estaba en vigencia la Ley 678 de 2001 que, de acuerdo con la interpretación del Consejo de Estado, permite que las acciones de repetición sean tramitadas en dos instancias salvo en las excepciones consagradas en la misma normatividad. Enfatizó que la ley procesal aplicable para el momento de interposición del recurso de apelación era la Ley 678 de 2001, toda vez que se trata de una norma de orden público, que entró a regir no solo respecto de las situaciones jurídicas iniciadas con

posterioridad a su entrada en vigencia sino sobre todas las situaciones que se encontraban acaeciendo y que aún no habían generado consecuencias jurídicas definitivas. Por esta razón, el Consejo de Estado tenía plena competencia para resolver de fondo el recurso de apelación.

1.16.3 En cuanto a la oportunidad para promover la apelación de la demanda, señaló la Sección Tercera que aun cuando el Tribunal Administrativo debió declarar la nulidad de la notificación solo respecto del Ministerio Público, dejando incólume la comunicación a las demás partes, “los sujetos procesales guardaron absoluto silencio no sólo frente a la declaración de la nulidad procesal, sino en relación con la concesión del recurso de apelación y la admisión del mismo por parte de esta Corporación; dichas providencias adquirieron firmeza, por ende se tornan inmodificables”.

1.16.4 Contrario a lo estimado por el apelante, para el Consejo de Estado la Contraloría Distrital de Bogotá sí tenía capacidad para ser parte dentro del proceso. Aunque esa Corporación ha entendido que en los litigios que promueva o se promuevan en contra de las Contralorías de todos los órdenes quien tiene la capacidad para ser parte de los procesos es la Nación, los Departamentos, Distritos o Municipios, según corresponda, se advierte con facilidad que el Contralor Distrital de Bogotá acudió al proceso en representación del Distrito Capital como persona jurídica de derecho público, tal como lo permite el artículo 57 de la Ley 42 de 1993 y el artículo 31 numeral 7 de la Ley 106 de 1993. Por lo tanto, no se incurrió en ninguna irregularidad al respecto.

1.16.5 Por otro lado, frente a la existencia de los elementos sustanciales que deben concurrir para que prospere la acción de repetición contra un servidor o ex servidor público, encontró la corporación que se reunieron todos los requisitos requeridos, excepto el relacionado con la demostración de que la entidad pública pagó el monto de la sanción a favor de la víctima.

La entidad demandada allegó al proceso copia auténtica de la Resolución 643 del 20 de octubre de 1997, proferida por la Unidad de Personal de la Contraloría Distrital de Bogotá “por la cual se reconoce una suma de dinero por concepto de salarios, prestaciones y demás emolumentos a favor de MARÍA ESPERANZA GARZÓN MORALES, según fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “A”, Expediente 94-35476”, y

aportó copia simple de la orden de pago No. 2315 del 21 de octubre de 1997 a través de la cual se afirma haber dado cumplimiento a la citada resolución.

Sin embargo, mostró la Corporación que es jurisprudencia pacífica y reiterada de la Corporación sostener que la orden de pago no acredita la extinción de la obligación de la entidad³. Constituye apenas el trámite administrativo que hace viable el desembolso de una suma de dinero, pero no permite concluir que efectivamente la entidad se encuentra a paz y salvo en el pago de la condena. Para probar el pago, es preciso que se allegue, por ejemplo, un documento suscrito por quien recibió el pago, paz y salvo expedido por el beneficiario, o la declaración de este en el mismo sentido.

1.16.6 Dado que ninguno de estos documentos fue allegado al proceso, no se demostraron todos los elementos que hacen próspera la acción de repetición. En consecuencia, la Sección Tercera del Consejo de Estado ordenó revocar la sentencia de primera instancia y, en su lugar, decidió negar todas las pretensiones de la demanda.

1.16.7 La magistrada Ruth Stella Correa Palacio salvó el voto por cuanto consideró que el Consejo de Estado debió declarar la nulidad del acto que revivió el proceso que había terminado legalmente, mientras que Enrique Gil Botero emitió una aclaración respecto de la decisión mayoritaria.

2.1 La apoderada de la Contraloría de Bogotá D.C., instauró el 24 de junio de 2010 acción de tutela contra la sentencia del 25 de marzo de 2010 proferida por el Consejo de Estado toda vez que, en su criterio, esta decisión desconoció el debido proceso y generó un detrimento patrimonial a la Contraloría de Bogotá. Con este fin, expuso los siguientes razonamientos:

2.1.1 Para empezar, señaló que la decisión del Consejo de Estado de resolver de fondo el recurso de apelación estuvo precedida de múltiples irregularidades que debieron ser declaradas nulas por la corporación, tal como lo indicó la Magistrada Ruth Stella Correa Palacio al salvar su voto.

2.1.3 A ello añadió que la sentencia del Consejo de Estado llegó a una conclusión equivocada respecto de la ausencia de pago de la condena impuesta a la entidad en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho “únicamente porque la Contraloría de Bogotá no anexó al proceso copia auténtica de la orden de pago que demostrara que la entidad había

cancelado la indemnización a la señora María Esperanza Garzón Morales”. A su juicio, esta valoración de la prueba no se compadece con el hecho de que la misma Corporación consideró que la acción no se encontraba caducada, tomando como fecha inicial para contar el término el 21 de octubre de 1997, esto es, la fecha de la orden de pago. Además, no tiene en cuenta que la Corte Constitucional, en la sentencia T-1257 de 2008, encontró plenamente probada la cancelación de la condena judicial a partir del mismo documento.

2.1.4 Por último, resaltó la accionante que en el proceso reposa “el memorando 1820 38864 del 11 de octubre de 1997 suscrito por el Director Financiero en donde manifiesta que envía a la Oficina Jurídica la Orden de Pago No. 2315 mediante la cual se le canceló la indemnización correspondiente al a ex funcionaria, el 21 de octubre de 1997” y que esta prueba no fue valorada dentro del proceso solo por tratarse de un documento emanado de sus funcionarios.

2.1.5 Por lo anterior, la apoderada judicial de la Contraloría Distrital de Bogotá solicitó que se revoque la sentencia del 25 de marzo de 2010 proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado y, en su lugar, “se de firmeza de cosa juzgada constitucional al fallo T-1257 de 2008 proferido por la Honorable Corte Constitucional, cuyo accionante fue el Dr. Carlos Ariel Sánchez Torres, el cual le fue adverso y en donde contundentemente en dicha providencia se dijo que la sentencia condenatoria proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante acción de repetición en su contra, se encontraba ajustada a derecho”.

3. Trámite dado a la acción interpuesta

3.1 En sentencia del 23 de septiembre de 2010, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado declaró improcedente la tutela instaurada. Consideró la Corporación que la acción de tutela procede contra providencias judiciales, excepto aquellas proferidas por la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y la Corte Constitucional, toda vez que estos son los órganos de cierre de su respectiva jurisdicción.

II. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

Competencia

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para proferir sentencia dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 inciso 2 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Problemas jurídicos.

Corresponde a la Sala establecer si la sentencia del 25 de marzo de 2010 proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado, mediante la cual se negó a la Contraloría de Bogotá la acción de repetición contra el ex contralor distrital Carlos Ariel Sánchez, incurrió en alguna causal especial de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales. No obstante, atendiendo a las particularidades del caso y a la decisión adoptada por el juez de tutela, previamente la Sala debe absolver los siguientes interrogantes:

i. ¿Existe cosa juzgada constitucional respecto de la controversia planteada en la presente acción de tutela?

Luego de ello, solo en caso de que determine que la acción es procedente, la Sala deberá establecer si (iii) se configuró un defecto procedimental por cuanto la corporación se abstuvo de declarar la nulidad originada en el auto que reabrió el término de ejecutoria de las sentencias; y (iv) si se incurrió en un defecto fáctico por errónea valoración de las pruebas allegadas con el propósito de probar el pago del monto de la condena a favor de la víctima.

Para abordar los problemas descritos, la Sala comenzará por definir el concepto y alcance de la cosa juzgada configurada a partir de los pronunciamientos de la Corte Constitucional en sede de revisión de tutela. Luego de ello, reiterará la jurisprudencia en materia de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, haciendo especial énfasis en las reglas sobre el principio de subsidiariedad como requisito general de procedencia de la acción. A continuación, estudiará el recurso extraordinario de revisión como medio eficaz e idóneo para cuestionar sentencias proferidas en la jurisdicción contencioso administrativa. Finalmente, llevará a cabo el análisis del caso concreto.

1. De la cosa juzgada constitucional surgida en virtud de la tutela contra providencias judiciales. Definición y alcance

Las sentencias de tutela por medio de las cuales se dirime la cuestión de la existencia de una amenaza o violación de un derecho fundamental tienen, como uno de sus efectos principales el de constituir cosa juzgada. De acuerdo con la jurisprudencia, este fenómeno ocurre cuando la Corte Constitucional adquiere conocimiento de los fallos de tutela adoptados por los jueces de instancia, y decide excluirlos de revisión o seleccionarlos para su posterior confirmatoria o revocatoria⁴.

Cuando acaece alguno de los dos eventos mencionados, la declaratoria de no selección o la revisión del fallo, opera el fenómeno de la ejecutoria formal y material de la tutela, que hace inmutable e intangible la providencia adoptada, salvo en el excepcional caso de que la misma Corte Constitucional decida anular la sentencia. Consciente la Corte de que sus pronunciamientos no son infalibles, pero que la tensión entre la seguridad jurídica y la protección de los derechos fundamentales no puede dar lugar a la incertidumbre perpetua respecto de la adjudicación de bienes, recursos y derechos, se hace necesario establecer un momento procesal de cierre en el sistema jurídico que, en este caso, no es otro que el de la decisión de la Corte Constitucional respecto de una determinada tutela.

La consecuencia principal de esta figura consiste en que la cuestión litigiosa no puede ser discutida de nuevo dentro del mismo proceso y, por esta razón, no están habilitadas las partes en el trámite de una tutela para acudir ante los jueces que fallaron su caso y promover actuaciones posteriores, solicitar la nulidad, o interponer nuevos recursos contra la sentencia, luego de que la decisión ha quedado ejecutoriada. Otra resulta consiste en la imposibilidad de reabrir la controversia en otro proceso de tutela, en lo que se ha conocido como “tutela contra tutela”⁵. No puede un juez entrar a pronunciarse sobre un asunto estudiado previamente en otro trámite de tutela, pues la decisión tomada respecto de la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales invocados tiene un carácter inmutable e intangible. Además, la Corte ha resaltado que otro efecto de tipo positivo consiste en que a ningún juez le es permitido rehusarse a tener en cuenta lo resuelto en la sentencia⁶.

Ahora bien, cabe preguntarse cuál es el alcance de la cosa juzgada constitucional en los

eventos en los cuales la tutela ha versado sobre la configuración de una vía de hecho en providencias judiciales, y si este es idéntico al de las demás acciones de tutela que se ocupan de la vulneración o amenaza de derechos fundamentales, en razón de la conducta u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, en los casos establecidos por la ley. Con este propósito, es preciso distinguir las diferentes perspectivas a partir de los cuales puede responderse este interrogante.

En general, es preciso enfatizar que la sentencia de tutela en la cual se decide sobre la vulneración de los derechos fundamentales acaecida en razón de una providencia judicial, comparte plenamente el carácter inmutable e intangible de las demás acciones de tutela, una vez la Corte Constitucional decide excluirla de la selección o emite una sentencia en sede de revisión. En consecuencia, como lo advierte la jurisprudencia en la materia, no cabe una tutela que impugne otra tutela instaurada contra decisión judicial, y no es posible que el mismo peticionario instaure otra acción solicitando el amparo de los derechos fundamentales involucrados en unos supuestos fácticos ya analizados. No existe ninguna razón para que se presenten efectos divergentes, teniendo en cuenta que se trata de una única acción que tiene en todos los casos el propósito de garantizar la primacía de la Constitución y los derechos fundamentales en los casos en concreto.

Con el fin de determinar en qué ocasiones un proceso nuevo atenta contra la cosa juzgada constitucional y configura un caso de tutela contra tutela, señaló la Corte en el Auto 127 de 2004 que deben observarse los siguientes aspectos:

- a) Que se adelante un nuevo proceso con posterioridad a la ejecutoria de la sentencia.
- b) Que en el nuevo proceso exista identidad jurídica de partes.
- c) Que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, o sea, sobre las mismas pretensiones.
- d) Que el nuevo proceso se adelante por la misma causa que originó el anterior, es decir, por los mismos hechos”.

También comparte las tutelas contra providencias judiciales el efecto positivo de la cosa juzgada de acuerdo con el cual la parte cuyo derecho ha sido reconocido por una sentencia, puede obrar conforme a ella sin que a ningún juez le sea permitido rehusarse a tener en

cuenta esa decisión, o a actuar en contra de lo decidido en ella, por ejemplo, absteniéndose de volver a dictar una sentencia conforme a los criterios establecidos en la tutela, cuando ella así lo ordena. Para la Corte, solo cuando los jueces que han dictado la sentencia objeto de revisión en sede de tutela obran conforme lo ha ordenado el fallo constitucional, se garantiza la seguridad jurídica como estabilidad en la decisión sobre cualquier controversia.

Sin embargo, puede presentarse de forma excepcionalísima un caso en el cual la Corte Constitucional se pronuncie sobre una providencia judicial antes de que finalice el proceso ordinario dentro del cual fue proferido. Por nombrar un ejemplo, jurídicamente es posible que la Corte considere que no es necesario agotar un recurso extraordinario para que proceda la tutela⁷, y luego de surtido el trámite de revisión otra de las partes legitimadas decida promover dicho recurso. En este caso, surge el interrogante sobre si la cosa juzgada derivada de la tutela convierte en inmutable e intangible la decisión adoptada en el proceso ordinario y si, por lo tanto, podría afirmarse que el proceso ordinario hizo tránsito a cosa juzgada.

Esta Corte considera que la respuesta a dicha pregunta es negativa. Cuando el pronunciamiento constitucional tiene lugar sobre el contenido de una providencia judicial antes de que finalicen las etapas propias del proceso, la cosa juzgada no otorga un carácter inmutable a la sentencia que se cuestionó mediante la acción de tutela. En otras palabras, hace tránsito a cosa juzgada la decisión tomada en sede de tutela, pero no ocurre lo mismo frente a la decisión adoptada en la jurisdicción ordinaria pues nada impide que las instancias procesales que no se han surtido puedan promoverse luego de adoptada la decisión que se examinó en la tutela. El trámite ordinario solo dará lugar a la intangibilidad de las sentencias adoptadas en la jurisdicción ordinaria una vez se cumplan todos los procedimientos establecidos en la legislación correspondiente y no al momento de la ejecutoria del pronunciamiento de tutela.

Las providencias judiciales expedidas en el trámite ordinario con posterioridad a la sentencia de tutela deben adoptarse tomando en consideración las decisiones puntuales establecidas en la parte resolutive de esta última (por ejemplo, dejar sin efectos determinada providencia judicial, anular el proceso desde un determinado punto, etc.), así como la *ratio decidendi* de la sentencia de tutela. Pero si la tutela contra providencia judicial se dicta antes de finalizar el proceso, los aspectos no tratados y la decisión de las demás instancia permanecen

abiertos al debate legal.

Para determinar cuáles son los aspectos específicos del contenido de la providencia judicial sobre los que se pronuncia la tutela es preciso tener en cuenta que la Corte puede adoptar respecto de una providencia judicial, dos clases de decisiones: Una, que consiste en definir cuál debe ser la respuesta del sistema jurídico frente a un asunto legal determinado en cualquier jurisdicción, bajo el entendido de que cualquier decisión en otro sentido constituye una vulneración de los derechos fundamentales. Y otra clase de decisión, en la cual se declara que la decisión adoptada por el juez ordinario se encuentra dentro de los límites de la razonabilidad y la proporcionalidad y, por tanto, no atenta contra los derechos fundamentales.

Estas dos situaciones en las que se advierte un problema jurídico aparentemente legal tiene alta relevancia constitucional, se diferencian porque mientras en la primera se determina cuál es la única interpretación o decisión que respeta los derechos fundamentales, en la segunda se admite que la decisión es una posible entre varias de las que encajan dentro del ordenamiento constitucional. En este orden de ideas, en el primer caso, las decisiones posteriores a la tutela proferidas en el trámite ordinario deben ajustarse al sentido unívoco que le ha dado la Corte a una norma o a una prueba, pues así lo exige el respeto al precedente constitucional; en el segundo caso, las decisiones posteriores deben tomarse dentro del ámbito de razonabilidad demarcado por el juez constitucional, sin que ello implique fallar en el mismo sentido de la decisión ordinaria que no se encontró vulnerara derechos fundamentales. Adoptar una decisión en otro sentido, sin que ella escape a los dictados de proporcionalidad exigidos por la Corte Constitucional, no vulnera en principio los derechos fundamentales de las partes en el proceso ordinario.

Es por esto la Corte recalcó en la sentencia T-001 de 1999 que:

“Es evidente que dentro de ese concepto constitucional de autonomía, que impide al juez de tutela ingresar en el terreno propio del examen que únicamente atañe al juez competente ordinario, éste goza de independencia cuando, en el ámbito de sus atribuciones, interpreta las disposiciones legales que le corresponde aplicar. Por ese motivo, no cabe tampoco proceso disciplinario alguno que busque responsabilizarlo por el entendimiento que, dentro de su competencia y autonomía, haya dado a determinado precepto. De corregir los errores

de interpretación en que puedan incurrir los jueces habrán de encargarse sus superiores jerárquicos y, en sus niveles máximos, la Corte Suprema de Justicia en sus salas de casación y el Consejo de Estado, y, por supuesto, la Corte Constitucional en ejercicio de las atribuciones que le competen, pues al fin y al cabo las disposiciones sobre cuya exequibilidad se pronuncia han de ser entendidas conforme a la Constitución Política y jamás contra ella”.

Una es la dimensión de los juicios ordinarios y otra la específica del juicio de protección constitucional. La tutela contra providencias judiciales no tiene como propósito resolver asuntos estrictamente legales que deben ser definidos por el juez de la especialidad, y ha establecido ciertos parámetros dentro de los cuales deben aceptarse como constitucionales un rango de interpretaciones respecto de las normas o de las pruebas allegadas al proceso, sin entrar a establecer un único sentido a las mismas⁸. De este modo, el análisis sobre la vulneración de la cosa juzgada que pesa sobre las sentencias de tutela contra providencias judiciales debe ser llevado a cabo por el juez trayendo para su consideración el límite marcado entre el ámbito de la decisión legal y la decisión constitucional en cada caso concreto.

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

Esta Corporación ha sostenido que la acción de tutela procede excepcionalmente contra sentencias emitidas por los jueces de la república en virtud del artículo 86 Superior que, al consagrar la acción de tutela, previó expresamente que ella puede ser elevada para obtener la protección inmediata de los derechos fundamentales “cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública” (negrilla fuera del texto).

Sin embargo, ha sido enfática al afirmar que para salvaguardar la autonomía judicial y la seguridad jurídica, principios que también ostentan relevancia constitucional y que pueden verse afectados por la revisión en sede de tutela de los fallos judiciales, en estos casos el

amparo procede solo cuando se reúnen estrictos requisitos contemplados en la jurisprudencia. En efecto, en numerosos fallos y, en especial, en la sentencia C-590 de 2005, la Corte estableció las causales de orden general y especial que debe examinar el juez constitucional para determinar si la acción de tutela procede como mecanismo de protección frente a la decisión adoptada por otro juez.

Para empezar, ha dicho la Corte que la tutela procede únicamente cuando se verifica la totalidad de los requisitos generales de procedibilidad que se mencionan a continuación:

- i. “Que la cuestión que se discuta tenga una evidente relevancia constitucional; (...)
- ii. Que se hayan agotado todos los medios de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable;(…)
- iii. Que se cumpla con el requisito de la inmediatez; (...)
- iv. Que, tratándose de una irregularidad procesal, quede claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora. (...)
- v. Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados, y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible;(…) y
- vi. Que no se trate de sentencias de tutela (...).”.

Solo cuando la acción de tutela promovida contra un fallo judicial ha superado este examen de forma completa, puede el juez constitucional entrar a analizar si en la decisión judicial se configura al menos uno de los requisitos especiales de procedibilidad, que no son otra cosa que los defectos en que puede incurrir la sentencia que se impugna, y que constituyen el centro de los cargos elevados contra la sentencia. La citada providencia C-590 de 2005 sintetizó de la siguiente forma las causales especiales de procedencia. Estas son:

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.”

Así las cosas, la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales no está relacionada con la jerarquía del juez que emite la sentencia, sino que depende de la verificación de la configuración de todos los requisitos generales y, al menos, de una causal específica de procedibilidad. De este modo se protegen los elevados intereses constitucionales que se materializan en la ejecutoria de las providencias judiciales, al tiempo que se garantiza el carácter supremo de la Constitución y la vigencia de los derechos fundamentales.

1. De la relevancia constitucional del principio de subsidiariedad en la tutela contra providencias judiciales. Reglas sobre la materia

De manera general, el principio de subsidiariedad consiste en que para que proceda el amparo se requiere del agotamiento de todas las instancias y recursos en los cuales el afectado hubiera podido solicitar la protección del derecho amenazado o vulnerado, salvo que la tutela se instaure como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Este principio adquiere especial relevancia como requisito general de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales por varias razones⁹.

La primera razón consiste en que las sentencias son decisiones emanadas de un juez que recibió el encargo constitucional de poner fin a las controversias en una jurisdicción determinada, para lo cual, fue revestido por la Constitución de autonomía e independencia (Art. 230 C.N). Cuando la acción de tutela se instaura como recurso alternativo o como último recurso judicial para obtener una decisión favorable en cualquier materia, se desconoce la división de competencias que la misma Carta ha delineado en su título VIII, y se niega el principio de especialidad de la jurisdicción. Asimismo, cuando se promueve el amparo de manera complementaria a los procesos judiciales ordinarios, la decisión del juez constitucional puede desconocer la garantía del debido proceso, de acuerdo con la cual una persona solo puede ser procesada por su juez natural y con observancia de las formas propias de cada juicio (Art. 29 C.N).

Una segunda razón radica en el respeto por la importancia del proceso judicial. Las etapas, recursos y procedimientos que conforman un proceso, son el primer espacio de protección de los derechos fundamentales. Estando obligados los jueces a obedecer la ley y la Constitución (Art. 4 y 230 C.N), corresponde a todos velar porque los derechos fundamentales sean respetados al interior y como resultado de los procesos judiciales¹⁰. Es en este sentido que la sentencia C-543 de 1992 puntualiza que: “tratándose de instrumentos dirigidos a la preservación de los derechos, el medio judicial por excelencia es el proceso, tal como lo acreditan sus remotos orígenes” (negritas del original). Por tanto, es inadmisibles que el afectado alegue la vulneración o amenaza de un derecho fundamental cuando no ha solicitado el amparo de sus derechos dentro del proceso, pues, en principio, el ordenamiento

jurídico le ha dotado de las herramientas tendientes a corregir durante su trámite las irregularidades que puedan afectarle.

En tercer lugar, la acción de tutela instaurada contra providencias judiciales cuando no se han agotado los mecanismos ordinarios de protección atenta contra la seguridad jurídica propia del ordenamiento. No hace parte de los propósitos de la acción de tutela generar incertidumbre jurídica entre los asociados o dejar desprovisto al sistema jurídico de órganos y procedimientos que pongan fin a los conflictos. No obstante, cuando se desconoce el principio de subsidiariedad, se desconoce la cosa juzgada y la seguridad requerida en el tráfico jurídico pues se solicita un pronunciamiento que se sobreponga a la ejecutoriedad de las sentencias, sin que existan razones que lleven a concluir que se vulneraron derechos fundamentales.

Atendiendo a este cúmulo de razones, la Corte ha afirmado que la acción de tutela contra providencias judiciales no pretende sustituir al juez natural, ni discutir aspectos legales que ya han sido definidos, o están pendientes de definir. Además, ha sostenido que se desconoce el principio de subsidiariedad cuando mediante la tutela se pretende reabrir un asunto litigioso que por la negligencia, desidia e incuria del demandante que no interpuso los recursos con los que contaba, se encuentra debidamente resuelto a través de una providencia judicial ejecutoriada. La tutela no tiene por virtud revivir los términos vencidos, ni convertirse en un recurso adicional o supletorio de las instancias previstas en cada jurisdicción, dejadas de usar oportunamente¹¹.

Con todo, la Corte ha establecido que existen dos eventos en los que, pese a que existe otro medio de defensa judicial, es procedente la acción de tutela. Una de ellas, consiste en que el medio o recurso existente no sea eficaz e idóneo y, la otra, que la tutela se invoque como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Así lo expresó la Corte en la sentencia SU-961 de 1999:

“En cada caso, el juez está en la obligación de determinar si las acciones disponibles le otorgan una protección eficaz y completa a quien la interpone. Si no es así, si los mecanismos ordinarios carecen de tales características, el juez puede otorgar el amparo de dos maneras distintas, dependiendo de la situación de que se trate. La primera posibilidad es que las acciones ordinarias sean lo suficientemente amplias para proveer un remedio

integral, pero que no sean lo suficientemente expeditas para evitar el acontecimiento de un perjuicio irremediable. En este caso será procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio, mientras se resuelve el caso a través de la vía ordinaria. La segunda posibilidad, es que las acciones comunes no sean susceptibles de resolver el problema de manera integral. En tal caso (...) el medio judicial no tiene efectividad suficiente para desplazar a la acción de tutela”.

En lo que tiene que ver con la segunda situación excepcional, ha dicho la Corte que puede acudir a la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, cuando se demuestra de forma suficiente por qué la tutela es una medida necesaria para evitar la consumación de un perjuicio irremediable en contra del afectado¹⁵. Al respecto, la Corte ha establecido que un perjuicio tendrá carácter irremediable cuando quiera que en el contexto de la situación concreta allegue pruebas suficientes que demuestren que el perjuicio es cierto e inminente, grave, y que las medidas de protección que requiere son impostergables. Esta corporación ha reiterado que:

“En primer lugar, el perjuicio debe ser inminente o próximo a suceder. Este exige un considerable grado de certeza y suficientes elementos fácticos que así lo demuestren, tomando en cuenta, además, la causa del daño. En segundo lugar, el perjuicio ha de ser grave, es decir, que suponga un detrimento sobre un bien altamente significativo para la persona (moral o material), pero que sea susceptible de determinación jurídica. En tercer lugar, deben requerirse medidas urgentes para superar el daño, entendidas éstas desde una doble perspectiva: como una respuesta adecuada frente a la inminencia del perjuicio, y como respuesta que armonice con las particularidades del caso. Por último, las medidas de protección deben ser impostergables, esto es, que respondan a criterios de oportunidad y eficiencia a fin de evitar la consumación de un daño antijurídico irreparable”¹⁶.

En síntesis, la procedencia excepcional de la acción de tutela depende de la observancia estricta del principio de subsidiariedad, comoquiera que este se encuentra ordenado a garantizar importantes principios de la función jurisdiccional, y asegura el fin contemplado por el artículo 86 de la Carta, que no es otro que el de brindar a la persona garantías frente a sus derechos constitucionales fundamentales. En este orden de ideas, en los casos en los que no sea evidente el cumplimiento de este principio, la tutela deberá ser declarada improcedente.

1. Examen de la idoneidad y eficacia del recurso extraordinario de revisión como mecanismo de defensa judicial

Tal como se mencionó en el numeral anterior, la Corte ha establecido que no es suficiente que exista otro mecanismo de defensa judicial para descartar la procedencia de la acción de tutela. Es preciso que el medio ordinario existente sea idóneo y eficaz, de modo que a través de él sea posible alcanzar la protección integral del derecho fundamental conculcado. Teniendo en cuenta las particularidades del caso bajo examen, es preciso examinar si el recurso extraordinario de revisión, en general, y el previsto en el Código Contencioso Administrativo, en particular, pueden ser considerados mecanismos idóneos y eficaces frente a las posibles vulneraciones ocurridas en razón de una providencia judicial.

4.1 Naturaleza del recurso de revisión

El legislador previó el recurso de revisión para los procesos adelantados ante las jurisdicciones civil¹⁷, penal¹⁸, laboral¹⁹, y contencioso administrativo²⁰, como medio extraordinario para cuestionar la validez de las sentencias ejecutoriadas, cuando quiera que aparezca evidente que en ellas se cometieron errores o ilicitudes que hacen de la providencia un pronunciamiento contrario a derecho. Para ello, definió en cada caso unas causales taxativas de revisión, y exigió que la demanda cumpliera con determinadas formalidades entre las que cabe resaltar el deber de indicar de forma precisa y razonada la causal en que se funda el recurso, acompañado de los documentos necesarios y las pruebas documentales que el recurrente tenga en su poder y pretenda hacer valer.

De acuerdo con la jurisprudencia en la materia, el recurso de revisión está dirigido a atacar la intangibilidad e inmutabilidad de las sentencias ejecutoriadas, en especial de aquellas que ponen fin a los procesos. La revisión constituye una excepción a los efectos que produce la cosa juzgada. No obstante, se ha admitido su procedencia extraordinaria en la medida en que las causales taxativas de revisión tienen como propósito salvaguardar el principio de justicia material que debe inspirar toda decisión judicial, que prescribe la permanencia en el ordenamiento jurídico de decisiones injustas.

Sobre este punto, el Consejo de Estado ha manifestado que:

“[L]a naturaleza del recurso extraordinario de revisión pretende conciliar nociones esenciales del ordenamiento legal, como lo son la seguridad jurídica que representa el principio de inmutabilidad de las sentencias ejecutoriadas, o la cosa juzgada material y el principio de restablecimiento de la justicia material que persigue asegurar la vigencia de un orden justo, propuesto por el Preámbulo de la Constitución Política”²¹

A su turno, la Corte Suprema de Justicia ha puntualizado:

“El recurso de revisión no implica el desconocimiento de los principios de la cosa juzgada y de la presunción de legalidad y acierto de las decisiones judiciales, sino que, al no ser directrices de carácter absoluto, en determinadas circunstancias deben ceder ante las razones consagradas específicamente en la ley, (...) que tienen por objeto garantizar la justicia de la sentencia, el principio de la cosa juzgada y el derecho de defensa, siempre y cuando hubieren sido transgredidos por motivos trascendentes o externos al proceso”²²

En el mismo sentido, la Corte Constitucional ha ratificado que:

“(...) [E]l principio de la cosa juzgada no tiene carácter absoluto pues puede llegar a colisionar con la justicia material del caso concreto. Para enfrentar tal situación se ha consagrado la acción de revisión, la cual permite en casos excepcionales dejar sin valor una sentencia ejecutoriada en aquellos casos en que hechos o circunstancias posteriores a la decisión judicial revelan que ésta es injusta. En este sentido puede afirmarse que la revisión se opone al principio ‘res iudicata pro veritate habetur’ para evitar que prevalezca una injusticia, pues busca aniquilar los efectos de la cosa juzgada de una sentencia injusta y reabrir un proceso fenecido. Su fin último es, entonces, buscar el imperio de la justicia y verdad material, como fines esenciales del Estado”²³

Atendiendo a la naturaleza descrita, la jurisprudencia ha concluido que la revisión constituye un mecanismo excepcional que, no obstante la autoridad de la cosa juzgada que ampara las sentencias ejecutoriadas, está diseñado para enmendar errores o ilicitudes en la expedición de la sentencia en el marco de las expresas causales que autorizan su interposición. Constituye entonces una verdadera acción impugnatoria con efectos rescisorios, en la cual no hay lugar a la reapertura del debate jurídico o probatorio, ni espacio para discutir el sentido del razonamiento del juez dirigido a adoptar una decisión determinada, sino únicamente presentación de cargos relativos a extremas injusticias o ilicitudes dentro de la

decisión.

Toda vez que lo único que se pretende con la revisión es que ninguna sentencia incurra en las causales taxativas contempladas en la legislación pues, de ocurrir, el fallo debe ser considerado erróneo o injusto, la Corte Constitucional ha declarado la inexecutable de varias normas que excluían la posibilidad de que se acudiera al recurso extraordinario de revisión para discutir sentencias en razón a que habían sido dictadas en procesos de única instancia, de menor cuantía, o que terminaban de forma anormal, entre otras²⁴. Al respecto, consideró que las causales que dan lugar al recurso extraordinario de revisión en los procesos previstos por el legislador pueden configurarse en cualquier decisión ejecutoriada cuya naturaleza lo permita y, por tanto, no pueden excluirse de la posibilidad de ser revisadas algunas sentencias, en razón de su menor cuantía u otras razones equivalentes.

Ahora bien, la Corte se ha ocupado del contenido de las causales del recurso, contempladas así en el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo:

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

2. Haberse recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente, y que el recurrente no pudo aportar al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria. 3. Aparecer, después de dictada la sentencia a favor de una persona, otra con mejor derecho para reclamar.

4. No reunir la persona en cuyo favor se decretó una pensión periódica, al tiempo del reconocimiento, la aptitud legal necesaria, o perder esa aptitud con posterioridad a la sentencia, o sobrevenir alguna de las causales legales para su pérdida.

5. Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia.

6. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación.

7. Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición.

8. Ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquella fue dictada. Sin embargo, no habrá lugar a revisión si en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue rechazada”²⁵.

Con base en esta norma, en la sentencia C-020 de 2009 señaló esta Corporación que las causales consagradas en los numerales 1, 2, 5 y 7 del C.C.A se fundan en la necesidad de obtener una sentencia conforme a derecho frente a la ocurrencia de hechos delictivos o fraudulentos que fueron determinantes para la adopción de la decisión. Adicionalmente, indicó que las causales consagradas en los numerales 2, 3 y 4 tienen como fin la corrección de errores por circunstancias no conocidas al momento de proferir la sentencia cuestionada, que de haberlo sido, hubieran dado lugar a una sentencia distinta. Por último, frente a las causales restantes afirmó: “la causal del numeral 6 busca restablecer el debido proceso, al permitir corregir una nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso que no era susceptible del recurso de apelación (...)”. Mientras que “la causal del numeral 8 protege tanto el debido proceso como la intangibilidad de la cosa juzgada, desconocida con la sentencia que es objeto de revisión”.

El recurso de revisión y las causales que dan lugar a su solicitud, están diseñados entonces como institución procesal dirigida a la protección de los derechos a acceder a la justicia y al debido proceso. En cuanto al derecho a la tutela judicial efectiva, el hecho de que su naturaleza sea la de proteger la justicia material pese a que el trámite judicial haya finalizado, concede a los ciudadanos un recurso efectivo que permite “propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos”²⁶. Igualmente, la posibilidad legal de que el recurso sea instaurado contra toda sentencia ejecutoriada, garantiza que la tutela judicial efectiva sea reconocida a todas las personas en condiciones de igualdad. Aunado a ello, puede afirmarse que el recurso de revisión está encaminado a garantizar el derecho al debido proceso en cuanto se ordena a garantizar que las actuaciones judiciales se desarrollen observando plenamente las formas propias de cada juicio, aun cuando ello implique cuestionar la ejecutoriedad de las sentencias.

1. Jurisprudencia sobre la idoneidad y eficacia del recurso de revisión

En múltiples oportunidades la Corte ha examinado en casos concretos la idoneidad y eficacia del recurso extraordinario de revisión como medio de defensa frente al desconocimiento de derechos fundamentales originado en un fallo judicial. Si bien ha considerado que el hecho de tratarse de un recurso extraordinario restringe la capacidad del mecanismo judicial para discutir ampliamente las pruebas, normas y los procedimientos empleados, ha sostenido que no puede descartarse la eficacia del recurso solo por su carácter excepcional. Antes bien, ha considerado que la idoneidad del recurso debe determinarse teniendo en cuenta el derecho fundamental que el accionante considera vulnerado y las causales de revisión previstas en el ordenamiento legal.

Es así como desde sus primeras sentencias, la Corte estudió la procedencia de la tutela frente a sentencias formalmente susceptibles de revisión que han sido proferidas dentro de un proceso penal²⁷. Encontró que en estos asuntos en que se debate la presunta vulneración del derecho fundamental al debido proceso, el desconocimiento de este apareja la violación de otros derechos fundamentales como la libertad personal o la libertad de expresión. Cuando la vulneración de estos últimos en razón de la existencia de una vía de hecho sea evidente, el recurso extraordinario de revisión no es un medio eficaz de defensa judicial.

Esto se explica por cuanto el mencionado recurso dentro del proceso penal solo puede prosperar por causales limitadas y, en algunos casos, exige cualificación especial por parte del recurrente. Por ello, en caso de que la violación no se enmarque claramente dentro de dichas causales, resultaría imposible alegar la vulneración a través de ese medio. Pero, adicionalmente, si la decisión que se prevé se adoptará en sede de revisión consiste en rehacer un trámite judicial o devolver la actuación, sin brindar una protección inmediata a la libertad, la vida o el derecho sustantivo invocado por el recurrente, no puede considerarse entonces que el recurso proteja de forma integral el derecho fundamental cuya protección se invoca. En consecuencia, en estos casos la Corte ha optado por conceder el amparo de forma definitiva o transitoria.

Otras consideraciones, sin embargo, han sido expuestas en relación con la capacidad del recurso de revisión dentro de la jurisdicción civil, en el trámite de procesos reivindicatorios²⁸, ejecutivos²⁹ o de pertenencia³⁰. En estos eventos, la Corte ha sostenido

que el único derecho fundamental que se encuentra en juego es el debido proceso, pues el trámite judicial versa sobre derechos que en principio no son exigibles mediante acción de tutela, tales como el derecho a la propiedad. Por lo tanto, su defensa puede adelantarse a través de los cauces previstos por el ordenamiento, sin acudir para ello a la excepcional vía de la acción de tutela.

En cuanto tiene que ver con las causales de procedencia del recurso extraordinario de revisión en los procesos civiles, la Corte ha sostenido que para concluir que el mecanismo ordinario es idóneo y eficaz, el actor debe estar en la capacidad de encuadrar el defecto que considera tiene la sentencia dentro de alguna de las causales taxativas establecidas en el código correspondiente. De lo contrario, no puede considerarse improcedente la tutela. En las providencias mencionadas, la Corte concluyó que el trámite propio y las causales de la revisión en el proceso civil son menos estrictas y limitadas que las consideradas en el proceso penal. Además, encontró que los defectos alegados en relación con la ausencia o indebida notificación, la caducidad de la acción, la ausencia de jurisdicción o competencia, o la presencia de una causal de nulidad, configuran los supuestos de hecho contemplados en las causales del artículo 380 del Código de Procedimiento Civil³¹. Por tanto, ha considerado que no es demasiado gravoso para el tutelante acudir a la jurisdicción ordinaria e iniciar un recurso extraordinario de revisión por las causales pertinentes, pues con ello puede obtener la protección integral de sus derechos fundamentales.

En un sentido similar, la Corte ha afirmado que el recurso extraordinario de revisión es idóneo y eficaz para cuestionar las sentencias ejecutoriadas falladas dentro de ciertos procesos administrativos. De una parte, ha sostenido la corporación que la sentencia que pone fin a los procesos de pérdida de investidura debe ser cuestionada mediante el recurso extraordinario de revisión³² y no mediante acción de tutela, siempre que el vicio alegado se encuentre previsto en el ordenamiento legal. Al respecto, la corporación manifestó:

“En principio, de acuerdo con su naturaleza, el recurso extraordinario de revisión procede sobre aspectos que, por diferentes circunstancias no pudieron ser considerados en el curso del proceso. Así, la doctrina lo ha diferenciado de la casación, en la medida en que mientras ésta ataca la sentencia por vicios inmanentes o internos al proceso, la revisión lo hace por motivos trascendentes o externos al mismo. Sin embargo, el recurso de revisión, tratándose de los procesos de pérdida de la investidura, ha sido previsto en la ley como especial, con la

introducción de dos nuevas causales, la falta del debido proceso y la violación del derecho de defensa. Esas nuevas causales, que en realidad obedecen a un mismo instituto, el debido proceso, abren la posibilidad para que a través de la revisión se impugne la decisión de decretar la pérdida de investidura de un Congresista, por consideraciones que, en cuanto que tienen que ver con el debido proceso, son inmanentes al mismo. Así, el recurso de revisión se convierte en vía apta para resolver, no sólo asuntos externos y generalmente sobrevinientes al proceso, sino también aquellos que se deriven del error judicial en el curso mismo del proceso”³³.

La acción de tutela se torna entonces improcedente por cuanto los defectos en que incurre una sentencia que decreta la pérdida de investidura atentan primordialmente contra el debido proceso, y el recurso extraordinario de revisión está diseñado para proteger este derecho de manera eficaz. Pero otra cosa ocurre con las decisiones adoptadas por los jueces y tribunales contencioso administrativos en relación con el ejercicio de las acciones de nulidad electoral. Frente a ellas, la Corte advirtió que además del debido proceso, la decisión cuestionada limitaba también el ejercicio de los derechos políticos fundamentales, y que las causales de revisión eran mucho más restrictivas que las contempladas para las acciones de pérdida de investidura. En este escenario, el recurso de revisión no tiene la capacidad para proteger de forma eficaz estos derechos no solo porque el derecho político a acceder a cargos de elección popular solo puede ejercerse en un tiempo determinado que puede agotarse durante el trámite del recurso, sino porque la decisión adoptada en revisión no implica la devolución de la posibilidad de ejercer el cargo para el cual fue elegido un ciudadano. Por lo tanto, al menos como mecanismo transitorio, la acción de tutela se torna procedente.

En suma, no puede descartarse la idoneidad y eficacia del recurso de revisión por su naturaleza extraordinaria o por el carácter taxativo de sus causales de procedencia. Por el contrario, debe considerarse que el legislador lo ha diseñado como mecanismo para evitar, aun luego de su ejecutoria, que persistan dentro del ordenamiento jurídico sentencias que vulneren el debido proceso, o que no se ajusten al derecho y a la Constitución. Partiendo de esta premisa, el recurso de revisión constituye un mecanismo idóneo y eficaz de defensa judicial dependiendo de la naturaleza de los derechos invocados por el peticionario, y la cobertura brindada por las causales aplicables al proceso específico. Así, el recurso será eficaz cuando a) la única violación alegada sea el derecho al debido proceso y,

eventualmente, la de otros derechos que no tienen carácter fundamental, o b) cuando el derecho fundamental cuya protección se solicita sea susceptible de ser protegido de manera integral dentro del trámite del recurso, porque concurren en él (i) causales de revisión evidentemente dirigidas a salvaguardar dicho derecho, y (ii) en caso de prosperar el recurso, decisiones que restauran de forma suficiente y oportuna el derecho.

1. El caso en concreto

La Contraloría Distrital de Bogotá presentó acción de tutela contra la sentencia proferida el 25 de marzo de 2010 por la Sección Tercera del Consejo de Estado, la cual revocó la decisión proferida el 4 de octubre de 2006 por la Sección Tercera Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Esta última declaró civilmente responsable a Carlos Ariel Sánchez Torres por la actuación gravemente culposa en que incurrió siendo contralor de Bogotá, y que condujo a esta entidad a una condena judicial en 1997. En su oportunidad, Carlos Ariel Sánchez instauró acción de tutela contra la mencionada sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, pero fue negada mediante sentencia T-1257 de 2008 de la Corte Constitucional, al considerar que no se configuraba en ella ningún defecto específico de procedibilidad.

La tutela promovida por la Contraloría Distrital considera que la providencia absolutoria de la Sección Tercera del Consejo de Estado vulnera sus derechos fundamentales por cuanto: (i) Desconoció el valor de cosa juzgada de la sentencia T-1257 de 2008 que, de acuerdo con la accionante, “dijo que la sentencia condenatoria proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante acción de repetición en su contra, se encontraba ajustada a derecho”; (ii) adolece de una nulidad insaneable consistente en revivir los términos de un proceso legalmente concluido, tal como se advirtió en el salvamento de voto de la sentencia; (iii) valoró equivocadamente la prueba sobre el pago de la condena por parte de la entidad pública “únicamente porque la Contraloría de Bogotá no anexó al proceso copia auténtica de la orden de pago que demostrara que la entidad había cancelado la indemnización a la señora María Esperanza Garzón Morales”; y (iv) dejó de valorar “el memorando 1820 38864 del 11 de octubre de 199 suscrito por el Director Financiero en donde manifiesta que envía a la Oficina Jurídica la Orden de Pago No. 2315 mediante la cual se le canceló la indemnización

correspondiente al a ex funcionaria, el 21 de octubre de 1997”.

Como se anunció desde el planteamiento del problema jurídico, la Sala abordará estos puntos de manera sucesiva, empezando por el problema de la cosa juzgada, toda vez que este atañe a la posibilidad misma de dar trámite la presente acción de tutela. Luego de ello, examinará los diferentes requisitos generales y específicos de la tutela contra providencias judiciales expuestos en los numerales precedentes, partiendo del análisis sobre el defecto procedimental alegado, como quiera que éste cuestiona la validez misma de la sentencia. De modo que de configurarse éste se haría innecesario examinar los demás cargos.

5.1 Ausencia de cosa juzgada

En este examen encontró que se reunían a cabalidad los requisitos generales de la acción de tutela contra providencias judiciales. Superado dicho análisis, la Sala Séptima de Revisión halló que ninguno de los defectos alegados estaba llamado a prosperar, por las siguientes razones: (i) Frente al presunto defecto orgánico, estimó la corporación que el Tribunal Administrativo sí era competente para conocer del caso aun cuando no se hubiera empleado en la demanda la fórmula sacramental “acción de repetición”, pues de las pretensiones consignadas en el libelo era obvio que el litigio se entrababa a través de esta vía procesal. (ii) En cuanto al supuesto defecto procedimental originado en la ausencia de examen de las excepciones de caducidad e indebida notificación, encontró la Corte que el Tribunal accionado sí se pronunció frente a ambas excepciones, pese a que su decisión no favoreció al accionante.

Por último, (iii) descartó el presunto defecto sustantivo por incongruencia del fallo con las pretensiones puesto que, más allá de las particularidades de la argumentación del Tribunal, se examinaron de manera integral todos los supuestos normativos que dan lugar a la repetición contra un funcionario público, sin que fuera posible afirmar que los razonamientos judiciales excedieron los parámetros constitucionales de proporcionalidad y motivación. En efecto, la sentencia se pronunció y valoró adecuadamente las pruebas relativas a la culpabilidad del funcionario, la situación especial en la que se encontraba la funcionaria despedida, y el monto de la liquidación de la condena impuesta. En lo que respecta a la prueba efectiva del pago de la condena, la Sala no se ocupó del valor probatorio de las órdenes de pago de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, sino que de manera

general señaló que únicamente teniendo en cuenta el propósito de la norma consistente en probar el detrimento patrimonial causado al Estado, la valoración dada por el Tribunal a la orden suscrita por los directores financiero y de presupuesto no se revelaba “como arbitraria o desproporcionada”. En consecuencia, no concedió el amparo solicitado por el accionante.

Cumplidas las formalidades legales, la decisión de la Sala de Revisión de la Corte Constitucional sobre la mencionada acción de tutela quedó ejecutoriada y, por lo tanto, hizo tránsito a cosa juzgada. Así, operan de forma plena frente a la tutela los efectos mencionados previamente, dentro de los cuales el más importante es que no puede intentarse otra acción de tutela que pretenda reabrir el debate ya resuelto.

No obstante, esta Sala considera que existen razones que llevan a concluir que la acción de tutela que se somete a examen en esta ocasión no pretende ni tiene como efecto abordar formal o materialmente la misma controversia planteada en la sentencia T-1257 de 2008 y, por tanto, no desconoce la cosa juzgada.

De un lado, la Contraloría no está impugnando lo establecido en la sentencia T-1257 de 2008. Su propósito no es controvertir la corrección frente a la ley y la Constitución de los argumentos expuestos por la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, ni solicitar que se deje sin efectos este fallo. Por el contrario, la demanda es clara al señalar que la sentencia que considera vulneratoria del derecho al debido proceso es la providencia de segunda instancia en el trámite de la acción de repetición proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado, justamente por contrariar lo establecido en la providencia T-1257. En este sentido, es claro que esta tutela no ha sido promovida contra otra tutela y, por lo tanto, no desconoce por este motivo la cosa juzgada que ampara el pronunciamiento hecho por la Corte.

De otro lado, la acción de tutela objeto de esta revisión no se ocupa de hechos idénticos a los que dieron lugar a la sentencia T-1257 de 2008. Así, si bien es cierto que la presente tutela se adelantó con posterioridad a la ejecutoria de la sentencia T-1257 de 2008, también lo es que el nuevo proceso no guarda identidad jurídica de partes, de hechos o de pretensiones. En cuanto a las partes, la tutela bajo estudio involucra a una autoridad distinta al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, cual es la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Esto es así precisamente porque los hechos sobre los

que versan las acciones son distintos, ya que la tutela objeto de examen en esta oportunidad se centra en una decisión que el Consejo de Estado adoptó en segunda instancia, al tiempo que la acción de tutela que revisó la Corte previamente fue instaurada contra la decisión de primera instancia proferida por el Tribunal . De este modo, aun cuando las dos decisiones se adoptaron en el trámite de la acción de repetición iniciada por la Contraloría Distrital contra Carlos Ariel Sánchez, constituyen decisiones judiciales diferentes, con razonamientos jurídicos que son asimilables.

Igualmente, aunque las dos tutelas están dirigidas a solicitar a la Corte revocar el pronunciamiento judicial en razón de la vulneración de derechos fundamentales, mientras que la primera tutela alegaba para ello la existencia de un defecto orgánico, procedimental y, sobre todo, sustantivo, en la acción de tutela que se examina en esta oportunidad se aduce la existencia de un defecto fáctico resultado de la valoración de unas pruebas, y un defecto procedimental derivado, ya no de la ausencia de declaratoria de las excepciones de caducidad e indebida notificación de la admisión de la demanda, sino de la omisión de declarar la supuesta nulidad insaneable que cobija a la sentencia de segunda instancia dentro del proceso de la acción de repetición.

Tampoco puede afirmarse entonces que se vulnere la cosa juzgada en razón de que la tutela de segunda instancia fuera instaurada por los mismos hechos y pretensiones que dieron lugar a la T-1257 de 2008. La acción de tutela que ahora se examina trata de un asunto similar y originado en la misma acción de repetición, pero no puede ser considerada como una controversia idéntica y, por lo tanto, no se le pueden aplicar a ella las mismas consideraciones sin descender a un análisis detallado de las causales generales y específicas invocadas.

Adicionalmente, es necesario precisar que las declaraciones hechas en la sentencia T-1257 de 2008 y la ejecutoria de esta decisión no generaron el efecto de cosa juzgada sobre la sentencia de la Sección Tercera Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que fue proferida el 4 de octubre de 2006. La sentencia T-1257 de 2008 examinó el fallo del Tribunal únicamente desde la perspectiva del respeto por los derechos fundamentales, sin centrarse en el estudio de los aspectos meramente legales que dieron paso a la decisión condenatoria. Además, como lo señaló en esa oportunidad, la Corte decidió asumir el examen de la acción de tutela instaurada en su oportunidad puesto que para el año 2008 no

había claridad ni en la norma ni en la jurisprudencia del Consejo de Estado respecto de la posibilidad de presentar recurso de apelación en los procesos de acción de repetición cuya cuantía no excedía los 500 s.m.m.l.v. y, por lo tanto, el recurso no constituía un mecanismo idóneo y eficaz para el caso.

En consecuencia, la Sala es competente para estudiar los asuntos presentados en este caso, pues no cayó sobre ella el velo de la cosa juzgada constitucional, que genera la inmutabilidad de la sentencia. Debe concluirse que en caso de que se determine que en la jurisdicción contencioso administrativa se reabrió el debate legal de forma válida, los razonamientos hechos dentro de la sentencia de segunda instancia no desconocen la cosa juzgada constitucional propiciada por la ejecutoria de la sentencia T-1257 de 2008.

1. Examen de los requisitos genéricos de procedencia de la tutela contra providencias judiciales en el presente caso. Ausencia de subsidiariedad

La tutela instaurada contra la sentencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado cumple con el primero de los requisitos genéricos de procedibilidad de acuerdo con el cual debe demostrarse que la cuestión que se discute tiene una evidente relevancia constitucional. La sentencia está acusada por desconocer los procedimientos propios de la acción de repetición, sus etapas procesales y la capacidad probatoria de los elementos que la hacen procedente. De comprobarse estas irregularidades, la Sala estima que la sentencia constituiría una vía de hecho que afecta el patrimonio estatal y el debido proceso a que tiene derecho esta persona jurídica del orden público. Es por esto que las causales que se alegan por la entidad pública accionante como violaciones graves al debido proceso, tienen relevancia desde el punto de vista de la Constitución.

Sin embargo, esta Sala encuentra razones para considerar que la acción de tutela no observa plenamente el segundo requisito relativo al principio de subsidiariedad. La supuesta nulidad que la Contraloría Distrital considera pesa sobre el proceso, pudo ser manifestada por la entidad en diferentes oportunidades procesales pero no lo hizo. Pese a ello, aún existe un mecanismo judicial idóneo y eficaz para solicitar la declaratoria de las alegadas irregularidades, específicamente a través del recurso extraordinario de revisión contemplado en la jurisdicción contencioso administrativa.

El primero de los defectos alegados por el accionante es uno de carácter procedimental, originado en la invalidez del auto que declaró la nulidad absoluta de la notificación de la sentencia de primera instancia dictada el 4 de octubre de 2006 en el trámite de la acción de repetición iniciada por la Contraloría Distrital contra el ex contralor Carlos Ariel Sánchez, y que ordenó comunicar de nuevo la decisión a todas las partes.

De acuerdo con el salvamento de voto de la sentencia bajo estudio, único sustento del defecto enunciado por el accionante, cuando Carlos Ariel Sánchez solicitó en el 2008 que se anulara la notificación de la sentencia de primera instancia por cuanto detectó que el Ministerio Público fue comunicado de la decisión por edicto, y no personalmente como lo exige el artículo 173 del Código Contencioso Administrativo³⁴, la autoridad judicial debió tener en cuenta lo previsto por el artículo 143 del Código de Procedimiento Civil³⁵, de acuerdo con el cual la nulidad por falta de notificación “sólo podrá alegarse por la persona afectada”, y el artículo 145 de la misma norma, que dispone que la declaración oficiosa de una nulidad saneable, tal como la indebida notificación³⁶, debe ser puesta en conocimiento de la parte afectada, y si dentro de los tres días siguientes al de notificación dicha parte no la alega, esta quedará saneada.

Omitir estos procedimientos y declarar la nulidad de la notificación para todas las partes, permitió al demandado que sí fue correctamente notificado, interponer el recurso de apelación en una fecha que excede por mucho el término de ejecutoria de la sentencia. Así, en virtud de la decisión de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo, el Consejo de Estado reabrió el proceso, lo cual configura a su vez otra causal de nulidad, relativa a la reapertura de un proceso legalmente concluido³⁷. Esta situación afectaría no solo el auto que declaró la nulidad por indebida notificación, sino todas las actuaciones posteriores, incluyendo la sentencia del Consejo de Estado que absolvió el recurso de apelación.

1. La Contraloría Distrital no propuso oportunamente el incidente de nulidad

Frente a la situación fáctica y jurídica enunciada, lo primero que advierte esta Sala es que la Contraloría Distrital, que actuó como demandante en el trámite de la acción de repetición, no alegó la existencia de la nulidad insaneable contemplada en el artículo 3 del artículo 140 C.P.C -invocada en esta acción como un defecto de orden procedimental-, pese a tener

suficiente tiempo y oportunidades procesales para ello. En efecto, el artículo 145 del Código de Procedimiento Civil exige al juez declarar de oficio las nulidades insaneables, “en cualquier estado del proceso antes de dictar sentencia”. De suerte que en cualquier estado del proceso antes de proferirse el fallo de segunda instancia, la Contraloría Distrital pudo advertir la causal que considera se configuró.

En el caso bajo estudio, el auto que declaró la nulidad de la notificación de la sentencia proferida por la Sección Tercera Subsección B del Tribunal Administrativa de Cundinamarca, fue expedido el 28 de mayo de 2008. Frente a él, la Contraloría “se pronunció sobre la adición del incidente, solicitando el rechazo de la nulidad y el archivo del proceso, sin embargo, no adujo ningún fundamento jurídico para refutar la solicitud del incidentante (f. 277 C. Consejo)”³⁸

Luego de ello se profirieron varias decisiones relativas a la procedencia de la apelación dentro de los procesos en la acción de repetición cuya cuantía no excede de 500 s.m.m.l.v. En ellas, nuevamente pudo la entidad accionada advertir al Tribunal de la causal. Sin embargo, no lo hizo. Posteriormente, solo hasta el 25 de marzo de 2010 la Sección Tercera del Consejo de Estado adoptó la decisión que dio fin al proceso, pero los alegatos de la Contraloría no se enfilaron a destacar la posible nulidad que afecta la sentencia de segunda instancia, objeto ahora de revisión por parte de la Corte, sino que se limitó a señalar que la entidad acreditó de forma suficiente los presupuestos requeridos para el ejercicio de la acción de repetición³⁹.

A ello cabe añadir que en la demanda de tutela la Contraloría se refirió a la posible existencia de la nulidad, sin referir expresamente los fundamentos jurídicos que pueden dar lugar al defecto procedimental. Indicó solamente:

“La sentencia del 25 de marzo de 2010, proferida por el Consejo de Estado –Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Tercera- contiene una cuestión de evidente relevancia constitucional como es la violación del derecho fundamental al debido proceso, que va en contra de los intereses patrimoniales de la Contraloría de Bogotá D.C. (...) Estas irregularidades fueron de tal magnitud, que fueron objeto de un salvamento de voto por parte de la Honorable Consejera: Dra. Ruth Stella Correa Palacio, el cual me permito anexar (...)”

En este sentido, para la Sala la acción instaurada no observa el principio de subsidiariedad, pues la entidad accionada pretende discutir en sede constitucional un asunto litigioso que pudo manifestar en el proceso judicial, sin que exista ninguna justificación válida para su inacción. La Sala reitera que la tutela contra providencias judiciales no pretende sustituir al juez natural ni otorgar una oportunidad procesal adicional a quienes por negligencia, incuria o desidia se abstienen de interponer los recursos brindados por la ley, como consecuencia de lo cual obtienen una sentencia desfavorable a sus intereses.

1. Existe otro mecanismo de defensa judicial idóneo y eficaz para el caso concreto

Pero la falta de solicitud oportuna del incidente de nulidad no constituye la única razón por la cual la Sala considera que no se verifica en el caso concreto el principio de subsidiariedad. A lo anterior está inescindiblemente ligado el argumento de que el ordenamiento jurídico prevé otro recurso en el cual puede aducirse esta irregularidad pese a que la sentencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado se encuentre ejecutoriada: el recurso de revisión. Precisamente, el artículo 185 del Código Contencioso Administrativo dispone que “el recurso extraordinario de revisión procede contra las sentencias ejecutoriadas”⁴⁰ y consagra en el numeral sexto del artículo 188 como causal del recurso la de “existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación”.

La Sala estableció en las consideraciones precedentes (ver supra 4.2) que no puede descartarse de plano la idoneidad y eficacia del recurso de revisión para corregir los posibles defectos de envergadura constitucional en los que incurre una sentencia proferida en la jurisdicción contencioso administrativa. Conviene partir de la premisa según la cual los mecanismos judiciales son el primer espacio para garantizar la vigencia de los derechos fundamentales, y debe tenerse en cuenta que el recurso de revisión en particular fue previsto por el legislador para garantizar que aun luego de ejecutoriada la sentencia, el ordenamiento jurídico no contenga providencias que atenten contra el derecho o que desconozcan parámetros mínimos de justicia. En este contexto, corresponde indagar en el caso concreto por los derechos cuya vulneración se alega, la causal de revisión dentro de la cual se pueden enmarcar, y el tipo de remedios que pueden otorgarse, con el fin de

determinar la idoneidad y eficacia del mecanismo en el caso concreto.

En primer lugar, el derecho que involucra el defecto alegado por la Contraloría Distrital es el debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución. El defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido, atenta principalmente contra el derecho que asiste a las personas jurídicas de ser juzgadas con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. La nulidad alegada por el accionante precisamente alerta sobre la extralimitación por parte del juez que reabrió un proceso legalmente concluido, vulnerando así la estabilidad jurídica que amparaba la decisión que debe respetarse conforme al texto constitucional. De lo anterior se sigue, reiterando la jurisprudencia de la Corte en esta materia, que el recurso de revisión es idóneo en este caso, en razón del tipo de derecho que pretende protegerse.

La vulneración al debido proceso dentro del trámite judicial en este caso afecta también la obligación de protección del patrimonio público y la garantía de la probidad de la función administrativa, puesto que la decisión del Consejo de Estado revoca la decisión de ordenar a un ex funcionario público devolver dinero al Estado. Para la Sala, estos constituyen principios cardinales para el sostenimiento y la legitimidad del Estado de derecho. Sin embargo, tiene claro que en esta ocasión no constituyen derechos o principios que por su naturaleza o por la magnitud de la violación hagan inaplazable la adopción de una decisión en sede de tutela, pues lo cierto es que la entidad puede adquirir seguridad respecto del pago por concepto de repetición dentro del trámite propio de la jurisdicción, en un tiempo que no es excesivo.

En segundo lugar, la Corte encuentra que el recurso extraordinario de revisión en la jurisdicción contencioso administrativa contempla de manera expresa una causal que enmarca cabalmente las vulneraciones del debido proceso causadas por una posible nulidad que afectaría la validez de la sentencia y su contenido. En efecto, de acuerdo con el artículo 188 C.C.A la causal sexta de revisión procede cuando existe nulidad de cualquier tipo, originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación. Ambos presupuestos se verifican en este caso, pues el defecto procedimental alegado consiste en la nulidad insaneable por reabrir el proceso legalmente concluido con la providencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y la sentencia impugnada es la decisión de apelación contra la cual no cabe otro recurso del mismo orden y que pone fin al trámite de la acción de repetición.

Una revisión de la jurisprudencia del Consejo de Estado en cuanto atañe a la causal sexta de revisión, permite concluir que en no pocas oportunidades la Sala Plena de esa corporación ha concedido el recurso en aplicación de dicho numeral y que los casos en que lo ha hecho, incluyen nulidades referidas a la reapertura de un proceso legalmente concluido y que tienen que ver con irregularidades en la notificación de la sentencia de primera instancia⁴¹.

De acuerdo con el Consejo de Estado, tal como se halla concebida la causal sexta de revisión, esta se configura cuando:

“existe (...) el vicio inmerso en el fallo impugnado constitutivo de nulidad y tiene por finalidad infirmar una sentencia cuando en ella misma o con ocasión de su pronunciamiento se ha vulnerado el debido proceso o menoscabado el derecho de defensa como ocurre cuando se dicta contra un persona que no ha sido parte en el juicio (...)”⁴²

En cuanto a lo que entiende la Sala Plena del Consejo de Estado por nulidad acaecida en la sentencia que puso fin al proceso, es posible observar una ampliación progresiva de la jurisprudencia de esta Corporación. Así, aunque en múltiples sentencias se sostenía que la causal exigía que el vicio se configure en el preciso momento procesal en que se profiere la sentencia, posteriormente la Sala aceptó la posibilidad de alegar como nulidad originada en la sentencia aquella que, aunque ocurrida en momento anterior al de la emisión del fallo definitivo no apelable, no pudo ser advertida por el recurrente durante el curso del proceso⁴³.

Luego, indicó que los motivos de nulidad que podían considerarse originados en la sentencia para efectos del recurso extraordinario de revisión son las mismas causales que como nulidad del proceso taxativamente señala el artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, entre los que se encuentra la de revivir un proceso legalmente concluido⁴⁴. En atención a ello, el Consejo de Estado ha sostenido que aún cuando el vicio sea anterior a la sentencia, cuando configura una de las causales del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, y tal situación genera la nulidad de todo el proceso “forzoso es concluir que se afecta la totalidad de las actuaciones surtidas, incluida la sentencia de segunda instancia, con lo cual se configura la causal de revisión prevista en el numeral 6° del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, que se invocó como sustento del recurso extraordinario”⁴⁵.

En esta dirección, la sentencia del Consejo de Estado adoptada el 7 de febrero de 2006

sostuvo que la causal sexta de revisión:

“condiciona la validez de la sentencia que se dicte, entre otros aspectos legales, a que no exista un hecho constitutivo de nulidad procesal, saneable o insaneable, e impele al juzgador a verificar la satisfacción de ese presupuesto procesal de procedimiento. Por tanto cuando se dicta sentencia definitiva, obviando la obligación legal de declarar de oficio una nulidad procesal insaneable o sin dar a conocer a la persona afectada la saneable, se incurre en vicio que es atacable a través del recurso extraordinario de revisión, por la causal 6ª del artículo 188 del C. C. A., es decir por ‘la nulidad originada en la sentencia’. A ello se debe que el Profesor Devis Echandía al estudiar los presupuestos procesales de procedimiento sostenga, entre otros, que es presupuesto de esa clase ‘7) La ausencia de causa de nulidad en el curso del proceso, pues el juez no puede dictar sentencia si encuentra alguna’46”47 (negrilla dentro del texto).

Adicionalmente, es posible constatar que en todos los casos citados en los cuales ha prosperado la causal sexta de revisión, la Sala Plena del Consejo de Estado ha declarado la nulidad de todo lo actuado dentro del proceso a partir del acto que configuró la irregularidad y en su lugar, ha dictado sentencias de reemplazo o ha devuelto el expediente al juzgado de origen.

En suma, este mecanismo es idóneo en el caso concreto, puesto que el procedimiento contencioso administrativo prevé una causal específica que permite proteger de manera integral los derechos invocados por la entidad accionante. Además, es eficaz toda vez que los remedios otorgados para tales casos por la Sala Plena del Consejo de Estado demuestran tener un espectro lo suficientemente amplio para garantizar la restauración de tales derechos. Se trata entonces de un mecanismo que debe ser agotado antes de acudir a la tutela.

A partir de esta conclusión, no se hace necesario continuar con el análisis de los demás requisitos de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales. Primero, porque de prosperar el cargo de la nulidad insaneable en la jurisdicción contencioso administrativa, se dejaría sin validez el contenido de la sentencia que se impugna aquí por indebida valoración de las pruebas. Una oportuna interposición del recurso de revisión puede eliminar como consecuencia directa el presunto defecto fáctico que se aduce padece la sentencia. En este

sentido, el principio de subsidiariedad exige que se agote en primer lugar dicho mecanismo propio de la jurisdicción contencioso administrativa antes de acudir a la acción de tutela.

Segundo, porque un pronunciamiento de la Corte respecto de un punto que aún puede ser objeto de modificación en sede contenciosa implicaría una invasión inoportuna en la órbita de competencia del juez natural que, inclusive, podría dar lugar a decisiones contradictorias que terminen por desconocer del todo la seguridad jurídica exigida por el ordenamiento. Y, tercero, porque la doctrina sentada por esta Corte ha dejado claro que el estudio de las causales específicas de procedibilidad procede únicamente cuando se han verificado la totalidad de los requisitos generales. En esta ocasión se encontró que no se verifican la totalidad de los requisitos por cuanto la acción instaurada no respeta plenamente el principio de subsidiariedad. Por tanto, no debe entrar la Sala a examinar los demás requisitos específicos. Antes bien, esta Sala confirmará la decisión de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, pero solo por las razones contempladas en la presente providencia.

III. DECISIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas en precedencia, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- LEVANTAR la suspensión de términos decretada en este proceso por la Sala Novena de Revisión.

Segundo.- CONFIRMAR, solo por las razones expuestas en esta providencia, la sentencia del 23 de septiembre de 2010, proferida por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que negó por improcedente el amparo de los derechos fundamentales invocado por la Contraloría Distrital de Bogotá.

Tercero.- DÉSE cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrado

Ausente con permiso

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria

1 Para el momento en que se profirió la sentencia, no existía claridad ni a nivel de la normatividad ni de la jurisprudencia respecto de la procedencia del recurso de apelación de las acciones de repetición cuya cuantía no excedía el equivalente a 500 s.m.m.l.v concluidas en vigencia de la Ley 678 de 2001.

2 El artículo 173 del C.C.A dispone: “Una vez dictada la sentencia conforme lo dispone el artículo 103 de este Código se notificará personalmente a las partes, o por medio de edicto, en la forma prevista en el artículo 323 del Código de Procedimiento Civil tres (3) días después de haberse proferido. Al Ministerio Público se hará siempre notificación personal. Una vez en firme la sentencia deberá comunicarse con copia íntegra de su texto, para su ejecución y cumplimiento”.

3 Al respecto citó las siguientes providencias: Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia de 5 de diciembre de 2006. Radicación 25000232600020000145401 (38.238). C.P: Ruth Stella Correa Palacio; Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 11 de febrero de 2010. Radicación Número 15001-23-31-000-1995-04677-01 (16458) C.P Ramiro Saavedra Becerra; Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 27 de noviembre de 2006. Expediente 29.0002. C.P Ramiro Saavedra Becerra; Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 8 de julio de 2009. Radicación Número 11001-03-26-000-2002-00006-01

(22120) C.P Mauricio Fajardo Gómez; Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 1 de octubre de 2008. Expediente 22.613. C.P Mauricio Fajardo Gómez; Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 22 de julio de 2009. Radicación Número 52001-23-31-000-2006-00823-01 (35.355) C.P Ruth Stella Correa Palacio y Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 4 de diciembre de 2006. Expediente Número 16887. C.P Mauricio Fajardo Gómez.

4 SU-1219/01.

5 Ver, entre otras, las sentencias T-813/10, T-754/10, T-441/10, T-137/10, T-104/07 y T-268/97.

6 SU-961/99.

7 Como ha ocurrido en los casos en los que se declara que el recurso extraordinario de revisión en materia penal o de casación no son idóneas y eficaces. Ver, entre otras, las sentencias T-027/04, T-029/00, SU-1299/01.

8 Sentencia T-1009/00, SU-429/98, T-100/98 y T-350/98.

9 En este aparte la Sala seguirá principalmente el pronunciamiento hecho en la sentencia T-211/09.

10 Al respecto ver, entre muchas otras, las sentencias T-367/08, C-590/05 y T-803/02.

12 Ver, entre muchas otras, las sentencias T-211/09, T-580/06, T-068/06, T-972/05 y SU-961/99.

13 Ver sentencias T-211/09, T-001/07, T-580/06, T-760/05, T-822/02 y T-003/92.

14 Ver, entre otras, las sentencias T-858/10, T-160/10, T-211/09, T-514/08, T-021/05, T-1121/03 y T-425/01.

15 Ver sentencias T-043/07, T-1068/00 y T-278/95.

16 T-1316/01. Ver, entre otras, las sentencias T-080/09, T-076/09, T-892/08, T-595/08, SU-713/06, T-973/05, T-954/05, T-485/05, T-168/04, T-165/04, T-067/04, SU-975/03,

T-537/03, T-535/03, T-367/03, T-026/03, T-787/02, T-254/02, T-1285/01, T-1282/01, y T-383/01.

17 Artículos 379 y s.s. Código de Procedimiento Civil.

18 Artículos 192 y s.s. Ley 906 de 2004. Código de Procedimiento Penal.

19 Artículo 62 Código de Procedimiento Laboral.

20 Artículo 185 y s.s. Código Contencioso Administrativo.

21 Consejo de Estado. Sala Plena. Sentencia del 12 de julio de 2005. Exp. REV-00143 C.P María Claudia Rojas Lasso; Sentencia del 18 de octubre de 2005. Exp. REV-00226. y Sentencia del 2 de marzo de 2010. Exp. 110001-03-15-000-2001-00091-01 (REV) C.P Mauricio Torres Cuervo.

22 Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia del 31 de enero de 1997. MP. Humberto Murcia Ballén.

23 Sentencia C-871/03.

24 Ver sentencias C-520/09, C-207/03, C-004/03 y C-269/98.

25 Este artículo no fue objeto de modificaciones en la legislación contencioso administrativa establecida en la Ley 1437 de 2011.

26 Sentencia C-426/02.

27 Ver las sentencias T-196/06, T-027/04, T-029/00, T-049/98, T-580/94, y T-474/92.

28 Sentencia T-013/05

29 Sentencias T-843/06 y T-029/00.

30 Sentencias T-908/05 y T-294/04.

31 En este caso, las causales 7, 8 y 9 del artículo 380 C.P.C respectivamente.

32 Sentencias T-235/07, T-086/07, A-197/06, SU-1159/03, T-1013/01, SU-858/01, y T-193/95.

33 SU-858/01.

34 El artículo 173 del C.C.A dispone que: “Una vez dictada la sentencia conforme lo dispone el artículo 103 de este Código se notificará personalmente a las partes, o por medio de edicto, en la forma prevista en el artículo 323 del Código de Procedimiento Civil tres (3) días después de haberse proferido. Al Ministerio Público se hará siempre notificación personal. Una vez en firme la sentencia deberá comunicarse con copia íntegra de su texto, para su ejecución y cumplimiento”.

35 El Código Contencioso Administrativo envía a las normas de la jurisdicción civil para la declaratoria de las nulidades procesales en el artículo 165 que establece: “serán causales de nulidad en todos los procesos, las señaladas en los artículos 152 y 153 del Código de Procedimiento Civil, y se propondrán y decidirán como lo previenen los artículos 154 y siguientes de dicho estatuto”. Siguiendo la modificación de la legislación procedimental civil propia del Decreto 2282 de 1989, dichas causales se encuentran señaladas en los artículos 140 y 141 del Código de Procedimiento Civil y se tramitan conforme a los artículos 142 y siguientes del mismo estatuto.

36 Esta nulidad es saneable de acuerdo con el artículo 144 del Código de Procedimiento Civil.

37 La causal citada fue prevista en el Código de Procedimiento Civil, en el numeral 3 del artículo 140. Su carácter insaneable se encuentra establecido en el último inciso del artículo 144 que indica: “no podrán sanearse las nulidades de que tratan las nulidades 3 y 4 del artículo 140, ni la proveniente de falta de jurisdicción o de competencia funcional”.

38 Folio 24. Sentencia proferida el 25 de marzo de 2010 por la Sección Tercera del Consejo de Estado. M.P Myriam Guerrero. Exp. 36.489

39 Folios 32 y 33. Sentencia proferida el 25 de marzo de 2010 por la Sección Tercera del Consejo de Estado. M.P Myriam Guerrero. Exp. 36.489

.

40 La sentencia C-520 de 2009 declaró inexequible el aparte normativo según el cual el recurso extraordinario de revisión solo procedía contra las sentencias ejecutoriadas “dictadas por las secciones y subsecciones de la sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y por los tribunales administrativos, en única o segunda instancia”.

41 Ver, entre otras, las siguientes sentencias de la Sala Plena del Consejo de Estado: Sentencia del 2 de marzo de 2010. C.P Mauricio Torres Cuervo. Número de Radicación: 11001-03-15-000-2001-00091-01(REV); sentencia del 20 de abril de 2004. C.P Maria Inés Ortiz Barbosa. Número de Radicación: 11001-03-15-000-1996-0132-01(REV); sentencia del 7 de febrero de 2006. C.P Maria Elena Giraldo Gómez. Número de Radicación: 11001-03-15-000-1997-00150-00 (REV); y sentencia del 3 de febrero de 2009. C.P: Martha Sofía Sanz Tobón. Número de Radicación: 11001-03-15-000-1998-00170-01(REV).

42 Sala Plena del Consejo de Estado. Sentencia del 20 de abril de 2004. C.P Maria Inés Ortiz Barbosa. Número Radicación: 11001-03-15-000-1996-0132-01(REV).

43 Ver la sentencia Sala Plena del Consejo de Estado. Sentencia del 20 de abril de 2004. C.P Maria Inés Ortiz Barbosa. Número de radicación: 11001-03-15-000-1996-0132-01(REV). Consejo de Estado, Sección Segunda, Consejera Ponente: DRA. CLARA FORERO DE CASTRO, providencia de 28 de febrero de 1994, exp. No. 4380, actor: Departamento del Valle del Cauca. Además, consultar las sentencias de la Sección Segunda del Consejo de Estado adoptadas el 3 de abril de 1995, C.P Carlos Arturo Orjuela Góngora, Exp. No. 6390 y del 28 de abril de 1998, C.P Dra. Clara Forero de Castro exp. Rev 131.

44 Sala Plena del Consejo de Estado. Sentencia del 18 de octubre de 2008. Expediente Número REV-00239. Ver también las sentencias de la Sala Plena del Consejo de Estado adoptadas el 11 de mayo de 1998, Expediente Número REV-00093, y el 2 de marzo de 2010. C.P. Mauricio Torres Cuervo. Número de Radicación 11001-03-15-000-2001-00091-01 (REV).

45 Sala Plena del Consejo de Estado. Sentencia del 20 de abril de 2004. C.P Maria Inés Ortiz Barbosa. Número Radicación: 11001-03-15-000-1996-0132-01(REV).

46 Compendio de derecho Procesal. TEORIA GENERAL DEL PROCESO. Tomo I. Pág. 287. Duodécima Edición. Biblioteca Jurídica DIKE. REITERADO por el Doctor Carlos Betancur

Jaramillo en su obra DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO. Señal Editora. Sexta Edición 2002. Pág. 142, literal c).

47 Sala Plena del Consejo de Estado. Sentencia del 7 de febrero de 2006. C.P María Elena Giraldo Gómez. Número de radicación: 11001-03-15-000-1997-00150-00 (REV).