

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - Sentencia condenatoria en acción de reparación directa / FLEXIBILIZACIÓN DEL REQUISITO DE INMEDIATEZ / VULNERACIÓN DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO / AFECTACIÓN AL PATRIMONIO PÚBLICO / DESCONOCIMIENTO DE LA COSA JUZGADA - Existencia de sentencias condenatorias por los mismos hechos

En el presente caso, se advierte que el actor pretende que se dejen sin efecto las sentencias de 31 de octubre de 2011 y 19 de noviembre de 2015, proferidas por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Popayán y el Tribunal Administrativo del Cauca, respectivamente [...] A las citadas providencias se les atribuye la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa y a los principios de contradicción, legalidad y de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, habida cuenta que, a juicio de la parte actora, fueron vulnerados por las autoridades judiciales accionadas al ordenar una indemnización a favor del señor [F] por los perjuicios morales que a su vez también le fueron reconocidos mediante la sentencia proferida el 21 de noviembre de 2011 por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Popayán, dentro del proceso identificado con el número de radicación 2007-00131-00, por los mismos hechos acaecidos el 1o. de noviembre de 2006 [...] a Sala advierte que la inconformidad planteada por el INPEC no pretende cuestionar el fondo de la decisión judicial, sino el pronunciamiento sobre un asunto que ya había sido previamente definido por otra autoridad judicial, -y, en consecuencia, había hecho tránsito a cosa juzgada-, lo que implicaría ordenar a esa entidad pública a pagar dos veces un mismo perjuicio al señor [F]. Por lo precedente, el amparar el derecho al debido proceso del INPEC y, en consecuencia, dejar sin efectos la sentencia de 19 de noviembre de 2015, no vulneraría los derechos del señor [F], pues ello no impide en manera alguna que obtenga el pago que se encuentra pendiente de realizar por los perjuicios que le fueron causados, toda vez que, como ya se indicó los mismos le fueron previamente reconocidos por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Popayán antes de que se dictara el fallo de segunda instancia, objeto de tutela. De no proceder de esta manera, y permitir que la sentencia de 19 de noviembre de 2015 permanezca vigente en el ordenamiento jurídico, sí se incurriría en un desconocimiento del principio a la seguridad jurídica, por cuanto la coexistencia con otra sentencia condenatoria desconocería el tránsito a cosa juzgada y, además, podría generar un perjuicio irremediable en detrimento del patrimonio público. Llama la atención de la Sala que correspondía al INPEC, en su calidad de demandado en los dos procesos de reparación directa, evidenciar la irregularidad aquí invocada y alegarla en las oportunidades procesales pertinentes, lo que denota una descoordinación de dicha entidad que debe ser subsanada por el juez de tutela, con el propósito de evitar un perjuicio irremediable al condenar al Estado a pagar una doble indemnización por unos mismos hechos. En efecto, la omisión de intervención del juez de tutela en el presente caso, podría coadyuvar a una defraudación a la administración de justicia y correlativamente, ocasionar la vulneración del derecho al debido proceso de la demandante, por desconocimiento de la cosa juzgada y del principio de seguridad jurídica, así como, un detrimento del erario público y el enriquecimiento ilícito a favor del señor [F] y sus apoderadas, razones que resultan más que suficientes para acceder al amparo al derecho al debido proceso.

PODERES CORRECTIONALES DEL JUEZ / COMPULSA DE COPIAS

Aunado a lo anterior, la Sala evidencia una conducta temeraria por parte del señor [F] y sus apoderadas, al pretender obtener una doble indemnización por unos mismos hechos, en perjuicio de los intereses de la aquí demandante y del Estado, desconociendo el deber de lealtad procesal, los principios de buena fe, transparencia y honestidad que deben observar las partes e intervinientes en las

actuaciones judiciales. Asimismo, que el presente asunto no es un hecho aislado, habida cuenta que han sido varios los casos en que el INPEC es condenado dos veces por hechos similares, en la misma ciudad y con las mismas apoderadas, aunque ante autoridades judiciales diferentes, conforme se puede evidenciar en los casos enunciados en precedencia. En virtud de lo anterior, y en atención a las obligaciones que le asisten a las autoridades judiciales de poner en conocimiento de los entes competentes las conductas que infrinjan el ordenamiento jurídico, con el propósito de que se adelanten las investigaciones a que haya lugar, la Sala ordenará compulsar copias de la presente actuación con destino a la Fiscalía General de la Nación y al Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, para que investiguen lo pertinente frente a la actuación del señor [F] y la conducta de las abogadas [C] y [L]. **NOTA DE RELATORÍA:** Salvamento de voto del Consejero Oswaldo Giraldo López no disponible em medio magnético.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

Bogotá, D.C., doce (12) de noviembre de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 11001-03-15-000-2020-03930-00(AC)

Actor: INPEC

Demandado: JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DE POPAYAN Y OTRO

La Sala procede a decidir la acción de tutela promovida por el actor contra el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Popayán y el Tribunal Administrativo del Cauca, por estimar que le vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa y a los principios de contradicción, legalidad y de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal.

I – ANTECEDENTES

I.1. La Solicitud

El **INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO** en adelante **-INPEC-**, actuando por intermedio de apoderada judicial, instauró acción de tutela para obtener el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa y a los principios de contradicción, legalidad y de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, los cuales, a su juicio, le fueron vulnerados por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Popayán y el Tribunal Administrativo del Cauca, al haber proferido las providencias de 31 de octubre de 2011 y 19 de noviembre de 2015, respectivamente, dentro de la acción de reparación directa identificada con el número único de radicación 2006-00043-01.

I.2. Hechos

Manifestó que el 1o. de noviembre de 2006 el señor **FRANCINEL RAMÍREZ USURRIAGA**, encontrándose privado de la libertad en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Popayán, fue agredido por un interno con arma corto

punzante, quien le ocasionó una herida grave en su mano derecha y en otras partes de su cuerpo.

Sostuvo que por intermedio de la apoderada judicial, **CLAUDIA PATRICIA CHAVES MARTÍNEZ**, el señor **RAMÍREZ USURRIAGA** presentó demanda en ejercicio de la acción de reparación directa contra el **INPEC**, para que se le declarara responsable por los daños y los perjuicios generados.

Señaló que la demanda fue radicada el día 11 de mayo de 2007, identificada con el número único de radicación 19001-33-31-002-2006-00043-00 y le correspondió por reparto al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Popayán que, mediante sentencia de 31 de octubre de 2011, accedió a las pretensiones y, en consecuencia, condenó a la entidad demandada a pagar a título de perjuicio moral la suma de tres SMLMV.

Indicó que inconforme con la anterior decisión, la apoderada del señor **RAMÍREZ USURRIAGA** interpuso recurso de apelación, el cual fue resuelto por el Tribunal Administrativo del Cauca que, mediante sentencia de 19 de noviembre de 2015, revocó lo dispuesto por el *a quo* y, en su lugar, modificó el monto de la condena a diez SMLMV.

Advirtió que, posteriormente, el señor **RAMÍREZ USURRIAGA** también le otorgó poder a la abogada **LUZ ALINA CERÓN MEDINA**, para que demandara a la entidad penitenciaria por los daños y perjuicios derivados de los mismos hechos ocurridos el 1o. de noviembre de 2006, por los cuales había presentado la primera demanda.

Refirió que la segunda demanda fue identificada con el número único de radicación 19001-33-31-004-2007-00131-00 y le correspondió esta vez por reparto al Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Popayán que, mediante sentencia de fecha 21 de noviembre de 2011, declaró patrimonialmente responsable al **INPEC** y lo condenó a pagarle al señor **RAMÍREZ USURRIAGA** la suma de veinte SMLMV, por concepto de perjuicios morales.

Mencionó que la doctora **LUZ ALINA CERÓN MEDINA**, en su calidad de apoderada judicial, el 13 de marzo de 2012, radicó ante el **INPEC** la cuenta de cobro de la sentencia de 21 de noviembre de 2011 proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Popayán, dentro del proceso de reparación directa identificado con el número de radicación **2007-00131-00**.

Alegó que, por su parte, la abogada **CLAUDIA PATRICIA CHAVES MARTÍNEZ**, el día 12 de julio de 2016, radicó ante el **INPEC** la cuenta de cobro de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca el 19 de noviembre de 2015, dentro del proceso de reparación directa identificado con radicado núm. **2006-00043-01**.

Resaltó que mediante oficios FAJU 81202 GRUDE 003054 y 8120 OFAJU 81202 GRUDE 003053 de 19 de agosto de 2016, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del **INPEC** informó a los Juzgados Segundo y Cuarto Administrativos del Circuito Judicial de Popayán, respectivamente, la irregularidad observada en las cuentas de cobro respaldadas con las sentencias proferidas dentro de los procesos con radicados núms. 2006-00043-01 y 2007-00131-00.

Mencionó que mediante Oficio 120 OFAJU 81202 GRUDE 003445 de 14 de septiembre de 2016, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del **INPEC** informó al Director del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Popayán - Cauca, respecto de las cuentas repetidas, para que se iniciara la remisión de las copias con destino a la Fiscalía General de la Nación y

al Consejo Superior de la Judicatura, a efectos de que se adelantaran las investigaciones correspondientes.

I.3. Fundamentos de la solicitud

La parte actora adujo que el señor **FRANCINEL RAMÍREZ USURRIAGA**, mientras estuvo privado de su libertad bajo la tutela del **INPEC**, otorgó poder especial, amplio y suficiente a dos profesionales del derecho para incoar dos demandas de reparación directa distintas, con el fin de que se declarara civil y administrativamente responsable a la entidad por los daños y perjuicios causados por las lesiones sufridas por el mencionado señor en los mismos hechos ocurridos el 1o. de noviembre de 2006, al interior del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Popayán.

Advirtió que las autoridades judiciales demandadas vulneraron sus derechos fundamentales, toda vez que en el presente caso se trata de una doble reclamación causada por unos mismos hechos, con las cuales se pretende realizar el cobro de dos sentencias, que cursaron en despachos diferentes de la misma jurisdicción de Popayán, Cauca.

Puso de presente que los despachos judiciales en los que cursaron los procesos fueron informados sobre las cuentas repetidas que pretende reclamar el beneficiario **FRANCINEL RAMÍREZ USURRIAGA**, sin que hasta la fecha hayan brindado respuesta a los requerimientos de la entidad accionante, comprometiendo de esta manera los recursos públicos, generando un enriquecimiento a favor del demandante y sus apoderadas, y, correlativamente, una defraudación a la administración de justicia.

La entidad actora transcribió parte de la sentencia SU659 de 2015, haciendo énfasis en el concepto de vía de hecho como factor determinante para la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales, pues cuando una decisión viola de forma flagrante y grosera la Constitución, puede resultar caprichosa y arbitraria y ya no se encuentra en el ámbito de lo jurídico, sino en el campo de las vías de hecho judicial, por lo cual la sola existencia de otro mecanismo judicial no constituiría una razón suficiente para declarar la improcedencia de la acción.

Igualmente, hizo mención al desconocimiento del precedente judicial destacando como antecedentes dos procesos de tutela del año 2016 y uno del año 2020, en los que el Consejo de Estado realizó el estudio de casos similares en los cuales el **INPEC** alegó la violación al debido proceso, originario de unas sentencias condenatorias, en las que los allí demandantes pretendieron solicitar doble indemnización por unos mismos hechos.

I.4. Pretensiones

La actora solicitó el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa y a los principios de contradicción, legalidad y de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, presuntamente vulnerados por las autoridades judiciales accionadas y que, en consecuencia:

*“[...] Se declare la **PÉRDIDA DE EFECTOS LEGALES Y VINCULANTES** de la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Popayán, bajo la radicación No. **19001333100220060004300**, que adelantó el señor **FRANCINEL RAMÍREZ USURRIAGA**, por intermedio de la apoderada **CLAUDIA PATRICIA CHAVES MARTÍNEZ**, identificada con la C.C. No. 34.539.701 de Popayán Cauca, y portadora de la tarjeta profesional No. 72.633 del CSJ, quien para la época de los hechos representó los*

derechos del demandante en contra de la entidad que represento, esto es, el **INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO INPEC**, como quiera que constituye una VIA DE HECHO, y que por ende, vulnera los derechos fundamentales del debido proceso, Derecho de Defensa y Contradicción, así como la igualdad, Principio de Legalidad y de la Prevalencia del Derecho Sustancial.

SEGUNDO. Como consecuencia de lo anterior, y como se evidencia ante esa Alta Corporación, que las abogadas **CLAUDIA PATRICIA CHAVES MARTÍNEZ**, identificada con la C.C. No. 34.539.701 de Popayán -Cauca, y portadora de la tarjeta profesional No. 72.633 del CSJ, y **LUZ ALINA CERÓN MEDINA**, identificada con la C.C. No. No. 34.551.609 de Popayán -Cauca, y portadora de la tarjeta profesional No. 113.870 del CSJ, han tenido una conducta temeraria de buscar y obtener dobles indemnizaciones en perjuicio y detrimento patrimonial de los intereses que le asisten al **INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO INPEC**, y, de causar defraudaciones a la administración de justicia, solicito se remitan copias de todo lo actuado con destino a la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN** y al **CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICIATURA, SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA**, con el fin de evitar por parte de estas abogadas, más atentados contra el ordenamiento jurídico Colombiano [...]" (Negrillas del texto).

I.5. Defensa

I.5.1. El Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Popayán, presentó un informe de las actuaciones procesales surtidas dentro del proceso de reparación directa **2007-00131-00**, que culminó con la sentencia de 21 de noviembre de 2011.

Señaló que no incurrió en vías de hecho y obró con observancia del debido proceso, toda vez que se llevaron a cabo todas las etapas procesales con la participación de las partes y la decisión fue ajustada a la ley.

Sostuvo que mediante Oficio de 6 de marzo de 2017, el **INPEC** le puso en conocimiento la existencia de dos procesos adelantados por el señor **FRANCINEL RAMÍREZ USURRIAGA** por los mismos hechos, por lo que solicitó dejar sin efecto los procesos mediante la figura de cosa juzgada; sin embargo, indicó que el proceso que cursó en ese despacho para la fecha de presentación de dicha solicitud ya se encontraba con sentencia ejecutoriada y archivado.

Refirió que, además, a través de la presente acción constitucional se pretende la declaratoria de la pérdida de efectos legales y vinculantes de la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Popayán, dentro del proceso identificado con el radicado núm. 19001-33-31-002-2006-00043-00, por constituir una vía de hecho y la compulsión de copias a las apoderadas de los dos procesos tramitados, por lo cual se abstendría de realizar manifestación alguna respecto de las pretensiones de la tutela, puesto que se refiere a actuaciones posteriores a la finalización del proceso judicial y a un proceso a cargo otro Juzgado Administrativo del Circuito de Popayán.

I.5.2. La abogada **CLAUDIA PATRICIA CHAVES MARTÍNEZ**, vinculada como tercera interesada en las resultas del proceso, solicitó que se declare la improcedencia de la presente acción, pues adolece del requisito de inmediatez.

Manifestó que el **INPEC** actuó con negligencia y propició la situación irregular que aquí se estudia, debido a la falta de coordinación y desorden administrativo.

Resaltó que la parte actora actuó con temeridad, dado que se encuentra en la obligación de ejercer un control y llevar una estadística de los hechos y las personas que demandan a la entidad.

Señaló que no se vulneraron en manera alguna los derechos de la entidad accionante, pues durante todas las etapas procesales que se surtieron en ambos procesos de reparación directa pudo alegar las situaciones que ahora pretende subsanar en la presente acción constitucional, trasladando así sus obligaciones legales a la Rama Judicial e incluso a las abogadas que representaron en su momento los intereses del señor **FRANCINEL RAMÍREZ USURRIAGA**.

Alegó que en la ciudad de Popayán únicamente hay dos abogados que representan al **INPEC**, quienes siempre actúan de forma conjunta en los procesos que se adelantan contra dicha entidad, por lo cual le parecía extraño que hubieran guardado silencio frente al particular.

Refirió que pese a la duplicidad de la condena en contra de la entidad, no existe actuación a seguir, pues la sentencia que se pretende controvertir es una decisión inmodificable, en tanto que se encuentra debidamente ejecutoriada e hizo tránsito a cosa juzgada.

IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Competencia

La Sala es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con lo previsto en el artículo 1º del Decreto 1983 de 30 de noviembre de 2017 y en virtud del artículo 2º del Acuerdo número 377 de 11 de diciembre de 2018 de la Sala Plena del Consejo de Estado, que regula la distribución de las acciones de tutela entre las Secciones; y del artículo 13 del Acuerdo 80 de 12 de marzo de 2019 de la misma Sala, que asigna a esta Sección el conocimiento de las acciones de tutela.

La acción de tutela contra providencias judiciales

Un primer aspecto que interesa resaltar, es que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de 31 de julio de 2012 (Expediente núm. 2009-01328, Actora: Nery Germania Álvarez Bello, Consejera ponente doctora María Elizabeth García González), en un asunto que fue asumido por importancia jurídica y con miras a unificar la jurisprudencia, consideró que es procedente la acción de tutela contra providencia judicial, cuando se esté en presencia de la violación de derechos constitucionales fundamentales, debiéndose observar al efecto los parámetros fijados hasta el momento jurisprudencialmente.

En sesión de 23 de agosto de 2012, la Sección Primera adoptó como parámetros jurisprudenciales a seguir, los señalados en la sentencia C-590 de 8 de junio de 2005, proferida por la Corte Constitucional, sin perjuicio de otros pronunciamientos que esta Corporación o aquella elaboren sobre el tema, lo cual fue reiterado en la sentencia de unificación de 5 de agosto de 2014, de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, con ponencia del Consejero Jorge Octavio Ramírez Ramírez (Expediente núm. 2012-02201-01).

En la mencionada sentencia la Corte Constitucional señaló los requisitos generales y especiales para la procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial, así:

“[...] Los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales son los siguientes:

a. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional. Como ya se mencionó, el juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones^[4]. En consecuencia, el juez de tutela debe indicar con toda claridad y de forma expresa porqué la cuestión que entra a resolver es genuinamente una cuestión de relevancia constitucional que afecta los derechos fundamentales de las partes.

b. Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable^[5]. De allí que sea un deber del actor desplegar todos los mecanismos judiciales ordinarios que el sistema jurídico le otorga para la defensa de sus derechos. De no ser así, esto es, de asumirse la acción de tutela como un mecanismo de protección alternativo, se correría el riesgo de vaciar las competencias de las distintas autoridades judiciales, de concentrar en la jurisdicción constitucional todas las decisiones inherentes a ellas y de propiciar un desborde institucional en el cumplimiento de las funciones de esta última.

c. Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración^[6]. De lo contrario, esto es, de permitir que la acción de tutela proceda meses o aún años después de proferida la decisión, se sacrificarían los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica ya que sobre todas las decisiones judiciales se cerniría una absoluta incertidumbre que las desdibujaría como mecanismos institucionales legítimos de resolución de conflictos.

d. Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar 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^[7]. No obstante, de acuerdo con la doctrina fijada en la Sentencia C-591-05, si la irregularidad comporta una grave lesión de derechos fundamentales, tal como ocurre con los casos de pruebas ilícitas susceptibles de imputarse como crímenes de lesa humanidad, la protección de tales derechos se genera independientemente de la incidencia que tengan en el litigio y por ello hay lugar a la anulación del juicio.

e. 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^[8]. Esta exigencia es comprensible pues, sin que la acción de tutela llegue a rodearse de unas exigencias formales contrarias a su naturaleza y no previstas por el constituyente, sí es menester que el actor tenga claridad en cuanto al fundamento de la afectación de derechos que imputa a la decisión judicial, que la haya planteado al interior del proceso y que dé cuenta de todo ello al momento de pretender la protección constitucional de sus derechos.

f. Que no se trate de sentencias de tutela^[9]. Esto por cuanto los debates sobre la protección de los derechos fundamentales no pueden prolongarse de manera indefinida, mucho más si todas las sentencias proferidas son sometidas a un riguroso proceso de selección ante esta Corporación, proceso en virtud del cual las sentencias no seleccionadas para revisión, por decisión de la sala respectiva, se tornan definitivas.

... Ahora, además de los requisitos generales mencionados, para que proceda una acción de tutela contra una sentencia judicial es necesario acreditar la existencia de requisitos o causales especiales de procedibilidad, las que deben quedar plenamente demostradas. En este sentido, como lo ha señalado la Corte, para que proceda una tutela contra una sentencia se requiere que se presente, al menos, uno de los vicios o defectos que adelante se explican.

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^[10] o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.

f. 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.

g. 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.

h. 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^[11].

i. Violación directa de la Constitución. [...]” (Destacado fuera del texto)

Caso concreto

En el presente caso, se advierte que el actor pretende que se dejen sin efecto las **sentencias de 31 de octubre de 2011 y 19 de noviembre de 2015**, proferidas por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Popayán y el Tribunal Administrativo del Cauca, respectivamente, dentro de la acción de reparación directa identificada con el número único de radicación 2006-00043-01.

A las citadas providencias se les atribuye la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa y a los principios de contradicción, legalidad y de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, habida cuenta que, a juicio de la parte actora, fueron vulnerados por las autoridades judiciales accionadas al ordenar una indemnización a favor del señor **FRANCINEL RAMÍREZ USURRIAGA** por los perjuicios morales que a su vez también le fueron reconocidos mediante la sentencia proferida el 21 de noviembre de 2011 por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Popayán, dentro del proceso identificado con el número de radicación 2007-00131-00, por los mismos hechos acaecidos el 1o. de noviembre de 2006.

De acuerdo con los parámetros planteados en el acápite anterior, la Sala examinará el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, según la jurisprudencia trazada por la Corte Constitucional, acogida por la Sala Plena de esta Corporación.

En el caso bajo estudio se observa que se cumple con el requisito de la relevancia constitucional, por cuanto la parte actora plantea con suficiente carga argumentativa, las razones por las cuales, en su criterio, la autoridad judicial accionada vulneró sus derechos fundamentales; contra las decisiones cuestionadas no proceden recursos y tampoco se estructuran las causales de los recursos extraordinarios de revisión (artículo 248 y ss. del CPACA) y unificación de Jurisprudencia (artículo 256 y ss., ídem); y la solicitud identifica los hechos y derechos que se estiman lesionados.

Respecto al cumplimiento del requisito de la inmediatez la Sala advierte que la presente solicitud de amparo fue presentada el 4 de septiembre de 2020, es decir, han transcurrido más de 6 meses de haber sido proferidas las sentencias cuestionadas, por cuanto, una es de 31 de octubre de 2011 y la otra es de 19 de noviembre de 2015. Esta observación resulta importante en la medida en que la Sala Plena del Consejo de Estado adoptó¹, como regla general, el término de 6 meses como plazo razonable para el cumplimiento del requisito de la inmediatez.

Ahora, si bien es cierto que el término transcurrido entre la sentencia de segunda instancia cuestionada y la fecha de interposición de la presente acción de tutela denota el posible incumplimiento del requisito de inmediatez, no es menos cierto que el término de los 6 meses no constituye un término de caducidad que impida el ejercicio de la acción de tutela, máxime en los casos en los que se advierte la flagrante vulneración de derechos fundamentales, que incluso pueden llegar a afectar el patrimonio público, como ocurre en el presente asunto.

Cabe resaltar que la finalidad de la inmediatez, como requisito general de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial, está relacionada con la protección urgente de derechos fundamentales y el respeto a la seguridad jurídica; no obstante, pueden presentarse casos en los que se advierte, de manera evidente, que la aplicación objetiva² de la regla general de dicho requisito lleve a sacrificar valiosos principios o garantías de mayor relevancia constitucional, sin que se logre la satisfacción de los postulados que persigue la inmediatez. En esos eventos, a juicio de la Sala, debe flexibilizarse tal presupuesto privilegiando la defensa de los derechos fundamentales invocados por el actor y no erigir el mismo como una barrera para esa protección constitucional.

¹ Expediente (IJ) 11001-03-15-000-2012-02201-01.

² En la que se considere únicamente el término de los 6 meses.

Es evidente que la inactividad del juez constitucional en el presente caso incrementa de alguna manera el riesgo al detrimento patrimonial del Estado, generando con la omisión de intervención una abierta violación al derecho de acceso a la administración de justicia y al debido proceso.

Resulta pertinente resaltar que en asuntos similares esta Corporación³ ya se ha pronunciado frente al cumplimiento del requisito de la inmediatez, al estudiar tres acciones de tutela interpuestas por el **INPEC** contra decisiones judiciales del Tribunal Administrativo del Cauca, con situaciones fácticas y jurídicas idénticas a las del presente caso, en las que se dio por superado dicho requisito, pese a no haberse interpuesto la tutela dentro de los seis meses de la notificación de la providencia judicial cuestionada, por lo cual, en virtud del derecho a la igualdad, dicho criterio debe ser acogido por esta Sala ante la presunta vulneración a los derechos fundamentales del **INPEC** que está próximo a pagar dos condenas judiciales por unos mismos hechos.

Así las cosas, la Sala con fundamento en estas particulares y especiales circunstancias considera viable, en este caso, excepcionar el principio de inmediatez, pues resulta necesaria la intervención del juez de tutela con el propósito de proteger el patrimonio público y el interés general.

Precisado lo anterior, la Sala procede a estudiar si se configuró la vulneración de los derechos invocados por la parte actora en las decisiones judiciales controvertidas.

En el caso bajo examen, la sentencia del 19 de noviembre de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca, dispuso en su parte resolutive:

“[...] PRIMERO. - MODIFICAR el numeral TERCERO de la sentencia de treinta y uno (31) de octubre de dos mil once (2011) proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Popayán, el cual quedará así:

TERCERO: En consecuencia, CONDENASE al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario –INPEC- a pagar a FRANCINEL RAMÍREZ por concepto de perjuicios morales, la suma equivalente a DIEZ (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

SEGUNDO. - CONFIRMAR en todo lo demás el fallo impugnado [...].

Lo anterior pone de manifiesto que el Tribunal Administrativo del Cauca le reconoció perjuicios morales al señor **FRANCINEL RAMÍREZ USURRIAGA**, por los hechos acaecidos el 10. de noviembre de 2006 en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Popayán, los cuales ya habían sido reconocidos en una sentencia anterior, proferida el 21 de noviembre de 2011, por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Popayán, que resolvió:

“[...] PRIMERO: DECLÁRESE administrativamente responsable al INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO –INPEC, de las lesiones sufridas por el señor FRANCINEL RAMÍREZ ZULUAGA (sic), identificado con la T.D. 4883 y cédula de ciudadanía No.

³ Sentencia de 16 de diciembre de 2019; M.P.: Alberto Montaña Plata; Radicación núm.: 11001-03-15-000-2019-04375-00; Actor: INPEC; Demandado: Tribunal Administrativo del Cauca. Decisión confirmada mediante providencia de 22 de abril de 2020, con Ponencia del Dr. Julio Roberto Piza Rodríguez (E). Sentencias de 16 de noviembre de 2016; Expedientes núms. 11001-03-15-000-2016-02165-00 y 11001-03-15-000-2016-02045-00 las decisiones no fueron impugnadas.

76'046.753, estando recluso en las instalaciones de la Penitenciaría Nacional San Isidro de Popayán, el día 01 de noviembre de 2006.

SEGUNDO. CONDÉNASE al INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO –INPEC, a pagar como indemnización por concepto de perjuicios morales al señor FRANCINEL RAMÍREZ ZULUAGA (sic), identificado con la T.D. 4883 y cédula de ciudadanía N°76'046.753, el equivalente a veinte (20) SALARIOS MINIMOS LEGALES MENSUALES, vigentes a la fecha de ejecutoria de esta providencia [...].”

Cabe anotar que la providencia dictada por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Popayán quedó debidamente ejecutoriada el 2 de diciembre de 2011, es decir, previo a que se profiriera la sentencia de 19 de noviembre de 2015, que es la decisión que se controvierte mediante la presente acción de tutela.

Aunado a lo anterior, la Sala advierte que la inconformidad planteada por el **INPEC** no pretende cuestionar el fondo de la decisión judicial, sino el pronunciamiento sobre un asunto que ya había sido previamente definido por otra autoridad judicial, -y, en consecuencia, había hecho tránsito a cosa juzgada-, lo que implicaría ordenar a esa entidad pública a pagar dos veces un mismo perjuicio al señor **RAMÍREZ USURRIAGA**.

Por lo precedente, el amparar el derecho al debido proceso del **INPEC** y, en consecuencia, dejar sin efectos la sentencia de 19 de noviembre de 2015, no vulneraría los derechos del señor **FRANCINEL RAMÍREZ USURRIAGA**, pues ello no impide en manera alguna que obtenga el pago que se encuentra pendiente de realizar por los perjuicios que le fueron causados, toda vez que, como ya se indicó los mismos le fueron previamente reconocidos por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Popayán antes de que se dictara el fallo de segunda instancia, objeto de tutela.

De no proceder de esta manera, y permitir que la sentencia de 19 de noviembre de 2015 permanezca vigente en el ordenamiento jurídico, sí se incurriría en un desconocimiento del principio a la seguridad jurídica, por cuanto la coexistencia con otra sentencia condenatoria desconocería el tránsito a cosa juzgada y, además, podría generar un perjuicio irremediable en detrimento del patrimonio público.

Llama la atención de la Sala que correspondía al **INPEC**, en su calidad de demandado en los dos procesos de reparación directa, evidenciar la irregularidad aquí invocada y alegarla en las oportunidades procesales pertinentes, lo que denota una descoordinación de dicha entidad que debe ser subsanada por el juez de tutela, con el propósito de evitar un perjuicio irremediable al condenar al Estado a pagar una doble indemnización por unos mismos hechos.

En efecto, la omisión de intervención del juez de tutela en el presente caso, podría coadyuvar a una defraudación a la administración de justicia y correlativamente, ocasionar la vulneración del derecho al debido proceso de la demandante, por desconocimiento de la cosa juzgada y del principio de seguridad jurídica, así como, un detrimento del erario público y el enriquecimiento ilícito a favor del señor **FRANCINEL RAMÍREZ USURRIAGA** y sus apoderadas, razones que resultan más que suficientes para acceder al amparo al derecho al debido proceso y, además, sugerir a la demandante la creación de una base de datos que le permita advertir este tipo de situaciones de forma oportuna, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

Cabe resaltar que esta Corporación ya tuvo oportunidad de pronunciarse en asuntos con situaciones fácticas y jurídicas idénticas al presente caso, mediante sentencias de 16 de noviembre de 2016⁴, proferidas por la Sección Cuarta de esta Corporación.

En efecto, en la providencia proferida dentro de la acción de tutela identificada con el número único de radicación 2016-02045-00, la Sección Cuarta precisó lo siguiente:

“[...] La seguridad jurídica, como se sabe, «apunta a la estabilidad de la persona dentro del ordenamiento, de forma tal que la certeza jurídica en las relaciones de derecho público o privado, prevalezca sobre cualquier expectativa, indefinición o indeterminación»⁵. Este principio debe imperar en todo el ordenamiento, «en el sentido de impedir que las situaciones jurídicas permanezcan en el tiempo, sin definir las judicialmente, tornándose ininterrumpidas»⁶.

En ese sentido, a raíz de la declaratoria de responsabilidad administrativa, surgió una relación jurídica entre el Inpec y el señor Jesús Rogelio Escobar Enríquez, que imponía el deber de indemnizar los perjuicios morales. Esa relación surgió de la sentencia condenatoria que emitió el Juzgado Séptimo Administrativo de Popayán y que ordenó el pago de la indemnización respectiva.

Por lo tanto, el hecho de que eventualmente se deje sin efectos la providencia del 4 de junio de 2015 (decisión atacada) no representa un desconocimiento de la seguridad jurídica, pues la relación entre Inpec y el señor Jesús Rogelio Escobar Enríquez, en lo que tiene que ver con la indemnización del perjuicio moral, está garantizada por la sentencia del 30 de septiembre de 2013, sobre la que no recae ninguna inconformidad. En efecto, ocurre que los perjuicios causados a Jesús Rogelio Escobar Enríquez por el Inpec ya fueron reconocidos antes de que se dictara la sentencia objeto de tutela, por lo que el afectado conserva o tiene derecho a reclamar la indemnización reconocida por el Juzgado Séptimo Administrativo de Popayán, mediante sentencia del 30 de septiembre de 2013.

Ahora bien, si se permite que la sentencia del 4 de junio de 2015 permanezca en el tránsito jurídico por respeto al requisito de la inmediatez, paradójicamente se estaría auspiciando el desconocimiento de la seguridad jurídica, por cuanto la indemnización por perjuicios morales no sería por cinco salarios mínimos mensuales —como lo decidieron ambas sentencias judiciales—, sino por diez salarios mínimos mensuales legales.

Por otra parte, el restar los efectos jurídicos a la providencia atacada tampoco desconoce derechos de terceros, porque, como se dijo, el derecho a la indemnización de Jesús Rogelio Escobar Enríquez se encuentra amparado por la sentencia del 30 de septiembre de 2013, que se mantendrá incólume.

Por el contrario, dejar sin efectos la sentencia del 4 de junio de 2015 sí representa salvaguardar la cosa juzgada⁷ y el patrimonio público, que

⁴ Expedientes núms. 11001-03-15-000-2016-02165-00 y 11001-03-15-000-2016-02045-00.

⁵ Corte Constitucional, T-284 de 1994.

⁶ Consejo de Estado, providencia del 9 de septiembre de 2013, exp. 47610.

⁷ Institución procesal que tiene por objeto otorgar seguridad jurídica a las decisiones de los jueces. En virtud de la cosa juzgada, las sentencias adquieren el carácter de inmutables, intangibles y definitivas, atributo que

estarían comprometidos al permitir que se condene a una entidad pública a pagar dos veces un mismo perjuicio. Evidentemente, está configurada la cosa juzgada, por cuanto el hecho generador del daño antijurídico es el mismo: las lesiones que sufrió Jesús Rogelio Escobar Enríquez el 21 de abril de 2011 estando recluido en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Popayán. Ese daño se le atribuye al Inpec. Existe, pues, identidad fáctica y jurídica para entender configurada la cosa juzgada.

Bajo esas condiciones, la Sala concluye que el término de los 13 meses que transcurrió entre la sentencia cuestionada y la interposición de la acción de tutela no es óbice para dejar sin efecto la decisión judicial que emitió pronunciamiento sobre unos mismos hechos y, de contera, desconoció la cosa juzgada.

Lo anterior es suficiente para conceder el amparo del derecho al debido proceso. En consecuencia, la Sala dejará sin efectos la sentencia del 4 de junio de 2015, dictada por el Sala de Decisión No. 1 del Tribunal Administrativo de Cauca en el proceso 19001-33-31-004-2011-00498, y le ordenará a esa autoridad judicial que, en el plazo de 30 días, contados a partir de la notificación de esta providencia, profiera una nueva providencia en la que declare la existencia de la cosa juzgada [...].”

Igualmente, mediante sentencia de 22 de abril de 2020 la Sección Cuarta de esta Corporación dentro de la acción de tutela identificada con el número de radicación 2019-04375-01, conoció de una impugnación en un asunto similar al caso *sub examine*, en la que consideró lo siguiente:

“[...] Al respecto se encuentra pertinente evidenciar, que al hacer rastreo en la relatoría de esta Corporación, la Sala halló dos procesos de tutela del año 2016, en los que se analizaron casos similares al que hoy nos ocupa. En los procesos aparece como accionante el INPEC y alega la violación de su derecho fundamental al debido proceso derivado de las sentencias de condena proferidas con identidad fáctica y jurídica, respecto de las que el actor pretendió solicitar doble indemnización.

Lo que llama la atención de la Sala es que en aquellos procesos también aparecen como apoderadas las abogadas involucradas en el caso concreto.

Así pues, en la sentencia de tutela del 16 de noviembre de 2016, con radicado No. 2016-02165-00, esta Sección dijo:

“... El señor Wilber Alesander Luna no solo pretendió defraudar al Inpec, sino defraudar a la propia administración de justicia. Eso justifica remitir copias a la Sala Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del Cauca para que investigue, si hay lugar a ello, la conducta de las abogadas Claudia Patricia Chaves Martínez (apoderada en el proceso 19001-33-33-008-2012-00145) y Luz Alina Cerón Medina (apoderada en el proceso 19001-33-31-004-2011-00207)” (Destaca la Sala)

De otra parte, en la sentencia de tutela de la misma fecha, con radicado No. 11001-03-15-000-2016-02045-00, esta Sección reiteró

que esta conducta “...justifica remitir copias a la Sala Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del Cauca para que investigue, si hay lugar a ello, la conducta de las abogadas *Claudia Patricia Chaves Martínez* (apoderada en el proceso 19001-33-31-007-2012-00266) y *Luz Alina Cerón Medina* (apoderada en el proceso 19001-33-31-004-2011-00498).” (Destaca la Sala).

Lo anterior, pone un manto de duda sobre lealtad en las gestiones adelantadas por las apoderadas en cada uno de estos procesos; por lo que se estima pertinente y necesaria la decisión de informar a las autoridades competentes para que, de considerarlo pertinente, adelanten las investigaciones a que haya lugar [...].”

Comoquiera que se trata de situaciones fácticas y jurídicas idénticas a la aquí estudiada, la Sala prohíja en esta oportunidad las consideraciones transcritas por resultar enteramente aplicables al caso concreto y, en ese orden de ideas, amparará el derecho fundamental al debido proceso de la parte actora.

Aunado a lo anterior, la Sala evidencia una conducta temeraria por parte del señor **RAMÍREZ USURRIAGA** y sus apoderadas, al pretender obtener una doble indemnización por unos mismos hechos, en perjuicio de los intereses de la aquí demandante y del Estado, desconociendo el deber de lealtad procesal, los principios de buena fe, transparencia y honestidad que deben observar las partes e intervinientes en las actuaciones judiciales.

Asimismo, que el presente asunto no es un hecho aislado, habida cuenta que han sido varios los casos en que el **INPEC** es condenado dos veces por hechos similares, en la misma ciudad y con las mismas apoderadas, aunque ante autoridades judiciales diferentes, conforme se puede evidenciar en los casos enunciados en precedencia.

En virtud de lo anterior, y en atención a las obligaciones que le asisten a las autoridades judiciales de poner en conocimiento de los entes competentes las conductas que infrinjan el ordenamiento jurídico, con el propósito de que se adelanten las investigaciones a que haya lugar, la Sala ordenará compulsar copias de la presente actuación con destino a la Fiscalía General de la Nación y al Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, para que investiguen lo pertinente frente a la actuación del señor **FRANCINEL RAMÍREZ USURRIAGA** y la conducta de las abogadas **CLAUDIA PATRICIA CHAVES MARTÍNEZ** y **LUZ ALINA CERÓN MEDINA**, y así se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

Conforme lo expuesto y en atención a que la sentencia de 19 de noviembre de 2015, dictada por el Tribunal Administrativo del Cauca dentro del proceso de reparación directa identificado con el número único de radicación 19001-33-31-002-2006-00043-00, desconoció la cosa juzgada y la seguridad jurídica, en detrimento de los intereses del **INPEC** y del patrimonio público, la Sala amparará el derecho al debido proceso de esa entidad.

En consecuencia, se dejará sin efectos la sentencia de 19 de noviembre de 2015 y le ordenará que dentro de los cuarenta (40) días siguientes a la ejecutoria de la presente providencia, profiera una nueva sentencia conforme a las directrices aquí señaladas, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de la presente providencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A:

PRIMERO: AMPARAR el derecho fundamental al debido proceso del **INPEC** y, en consecuencia, dejar sin efecto la sentencia de 19 de noviembre de 2015, proferida por la Sala de Decisión núm. 1 del Tribunal Administrativo del Cauca, dentro del proceso de reparación directa identificado con el número único de radicación 19001-33-31-002-2006-00043-00. En su lugar:

SEGUNDO: ORDENAR al Tribunal Administrativo del Cauca que dentro de los cuarenta (40) días siguientes a la ejecutoria de la presente providencia, profiera una nueva sentencia conforme a las directrices aquí señaladas, según las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: EXHORTAR al **INPEC** a crear una base de datos de orden nacional y departamental en la que se realice un control estricto de todos y cada uno de los procesos y las condenas judiciales que han cursado en contra de esa entidad, en la cual se pueda advertir de forma oportuna la coexistencia de dos o más procesos y/o condenas a favor de un mismo demandante, por unos mismos hechos.

CUARTO: REMITIR copias de la totalidad del presente expediente de tutela a la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, al **CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, SALA JURISDICCIONAL DISCIPLINARIA DEL CAUCA**, para que investiguen, conforme corresponda y si hay lugar a ello, la conducta del señor **FRANCINEL RAMÍREZ USURRIAGA** y de las abogadas **CLAUDIA PATRICIA CHAVES MARTÍNEZ** y **LUZ ALINA CERÓN MEDINA**.

QUINTO: NOTIFICAR a las partes por el medio más expedito y eficaz.

SEXTO: En caso de que esta providencia no sea impugnada y quede en firme, **REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

SÉPTIMO: El contenido de la presente providencia, publíquese en la página web del Consejo de Estado.

CÓPIESE, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada en la sesión del día 12 de noviembre de 2020.

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Presidenta

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Salva voto

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Salva voto

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

ALFREDO BELTRÁN SIERRA
Conjuez

SALVAMENTO DE VOTO / ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL / IMPROCEDENCIA POR INCUMPLIMIENTO DEL REQUISITO DE SUBSIDIARIEDAD / RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN – Mecanismo de defensa idóneo y eficaz que no fue empleado

Este Despacho considera que, en el caso sub examine, no se cumple con el requisito de subsidiariedad, por cuanto, la parte actora contaba con otro medio de defensa judicial para controvertir la sentencia proferida el 19 de noviembre de 2015 por el Tribunal Administrativo del Cauca, que es el recurso extraordinario de revisión. (...) En ese orden de ideas, se encuentra que con fundamento en el marco normativo y en la jurisprudencia citada supra, existían en el caso sub examine otros mecanismos de control judicial para garantizar la protección de los derechos de la parte actora, como lo es el recurso extraordinario de revisión, previo al cumplimiento de los requisitos legales, para controvertir lo decidido en la sentencia, respecto del posible desconocimiento del principio de la cosa juzgada, antes de acudir a la acción de tutela. Por último, no se evidencia la existencia de un perjuicio irremediable en el caso sub examine, que haga procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio, toda vez que, del análisis del acervo probatorio no es posible establecer que la parte actora se encuentre en una situación de debilidad manifiesta que implique adoptar medidas urgentes, impostergables e inmediatas para la protección de sus derechos fundamentales.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de enero de dos mil veintiuno (2021)

Referencia: Acción de tutela

Consejera Ponente: Nubia Margoth Peña Garzón

Radicación número: 11001-03-15-000-2020-03930-00 (AC)

Actor: INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO – INPEC

Demandado: JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE POPAYÁN Y TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA

Asunto: Salvamento de voto a la sentencia proferida el 12 de noviembre de 2020 por la Sección Primera del Consejo de Estado

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Con el debido y acostumbrado respeto por la decisión adoptada por la mayoría de la Sala de la Sección Primera del Consejo de Estado, manifiesto que no comparto la decisión de acceder a las pretensiones de la acción de tutela, razón por la cual presento salvamento de voto en los siguientes términos.

1 . Para efectos de explicar las razones del presente salvamento de voto, su estudio se dividirá en las siguientes dos partes: i) la sentencia de 12 de noviembre

de 2020 y sus consideraciones y ii) el fundamento del respectivo salvamento en el caso sub examine: las cuales se desarrollarán a continuación.

Sentencia de 12 de noviembre de 2020 y sus consideraciones

2. La Sección Primera de esta Corporación, en la sentencia proferida el 12 de noviembre de 2020, resolvió acceder a las pretensiones del amparo. En ese orden de ideas, la Sala Mayoritaria consideró lo siguiente:

'[...] En el presente caso, se advierte que el actor pretende que se dejen sin efecto las sentencias de 31 de octubre de 2011 y 19 de noviembre de 2015, proferidas por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Popayán y el Tribunal Administrativo del Cauca, respectivamente, dentro de la acción de reparación directa identificada con el número único de radicación 2006-00043-01.

A las citadas providencias se les atribuye la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa y a los principios de contradicción, legalidad y de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, habida cuenta que, ajuicio de la parte actora, fueron vulnerados por las autoridades judiciales accionadas al ordenar una indemnización a favor del señor FRANCINEL RAMÍREZ USURRIAGA por los perjuicios morales que a su vez también le fueron reconocidos mediante la sentencia proferida el 21 de noviembre de 2011 por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Popayán, dentro del proceso identificado con el número de radicación 2007-00131-00, por los mismos hechos acaecidos el 10 de noviembre de 2006[...]"

'[...] Lo anterior pone de manifiesto que el Tribunal Administrativo del Cauca le reconoció perjuicios morales al señor FRANCINEL RAMÍREZ USURRIAGA, por los hechos acaecidos el 10 de noviembre de 2006 en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Popayán, los cuales ya habían sido reconocidos en una sentencia anterior, proferida el 21 de noviembre de 2011, por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Popayán, que resolvió:

'[...] PRIMERO: DECLÁRESE administrativamente responsable al INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO -INPEC, de las lesiones sufridas por el señor FRANCINEL RAMIREZ ZULUAGA (sic), identificado con la T.D. 4883 y cédula de ciudadanía No. 76'046.753, estando recluso en las instalaciones de la Penitenciaría Nacional San Isidro de Popayán, el día 01 de noviembre de 2006.

SEGUNDO. CONDÉNASE al INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO —INPEC, a pagar como indemnización por concepto de perjuicios morales al señor FRANCINEL RAMIREZ ZULUAGA (sic), identificado con la T.D. 4883 y cédula de ciudadanía N° 76'046.753, el equivalente a veinte (20) SALARIOS MINIMOS LEGALES MENSUALES, vigentes a la fecha de ejecutoria de esta providencia[...]"

Cabe anotar que la providencia dictada por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Popayán quedó debidamente ejecutoriada el 2 de diciembre de 2011, es decir, previo a que se profiriera la sentencia de 19 de noviembre de 2015, que es la decisión que se controvierte mediante la presente acción de tutela.

Aunado a lo anterior, la Sala advierte que la inconformidad planteada por el INPEC no pretende cuestionar el fondo de la decisión judicial, sino el pronunciamiento sobre un asunto que ya había sido previamente definido por otra autoridad judicial, -y, en consecuencia, había hecho tránsito a cosa juzgada-, lo que implicaría ordenar a esa entidad pública a pagar dos veces un mismo perjuicio al señor RAMÍREZ USURRIAGA.

Por lo precedente, el amparar el derecho al debido proceso del INPEC y, en consecuencia, dejar sin efectos la sentencia de 19 de noviembre de 2015, no vulneraría los derechos del señor FRANCINEL RAMÍREZ USURRIAGA, pues ello no impide en manera alguna que obtenga el pago que se encuentra pendiente de realizar por los perjuicios que le fueron causados, toda vez que, como ya se indicó los mismos le fueron previamente reconocidos por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Popayán antes de que se dictara el fallo de segunda instancia, objeto de tutela.

De no proceder de esta manera, y permitir que la sentencia de 19 de noviembre de 2015 permanezca vigente en el ordenamiento jurídico, sí se incurriría en un desconocimiento del principio a la seguridad jurídica, por cuanto la coexistencia con otra sentencia condenatoria desconocería el tránsito a cosa juzgada y, además, podría generar un perjuicio irremediable en detrimento del patrimonio público.

Llama la atención de la Sala que correspondía al INPEC, en su calidad de demandado en los dos procesos de reparación directa, evidenciar la irregularidad aquí invocada y alegarla en las oportunidades procesales pertinentes, lo que denota una descoordinación de dicha entidad que debe ser subsanada por el juez de tutela, con el propósito de evitar un perjuicio irremediable al condenar al Estado a pagar una doble indemnización por unos mismos hechos.

En efecto, la omisión de intervención del juez de tutela en el presente caso, podría coadyuvar a una defraudación a la administración de justicia y correlativamente, ocasionar la vulneración del derecho al debido proceso de la demandante, por desconocimiento de la cosa juzgada y del principio de seguridad jurídica, así como, un detrimento del erario público y el enriquecimiento ilícito a favor del señor FRANCINEL RAMÍREZ USURRIAGA y sus apoderadas, razones que resultan más que suficientes para acceder al amparo al derecho al debido proceso y, además, sugerir a la demandante la creación de una base de datos que le permita advertir este tipo de situaciones de forma oportuna, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia[...]"

Fundamento del salvamento de voto en el caso sub examine

Requisito de subsidiariedad de la solicitud de tutela

3. La jurisprudencia constitucional, en armonía con lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política de 1991 y 6.º del Decreto núm. 2591 de 19 de noviembre de 1991⁸ indica que la solicitud de tutela es un medio de defensa de carácter subsidiario para obtener la protección inmediata y efectiva de los derechos fundamentales, lo que impone su procedencia siempre y cuando en el ordenamiento jurídico no exista otra acción idónea y eficaz para el amparo judicial de estos derechos.

4. Asimismo, esta Sección⁹ respecto de este requisito de subsidiariedad ha señalado:

[...] la Corte Constitucional, en la sentencia T-113 de 2013¹⁰, advirtió que al analizar el requisito de subsidiariedad es necesario considerar si el proceso ha culminado o está en curso, pues en el último evento "la intervención del

⁸ "Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política"

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 15 de diciembre de 2017, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, número único de radicación 11001031500020170300600³ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁰

juez constitucional está en principio vedada, pues como se sabe la acción de tutela no es un mecanismo alternativo o paralelo, pero puede resultar necesaria para evitar un perjuicio irremediable que comprometa la vulneración de derechos fundamentales".

La misma Corte Constitucional, de manera reiterada, ha señalado que la acción de tutela contra una providencia judicial es improcedente por no cumplir con el requisito de subsidiariedad cuando: "(i) el asunto está en trámite¹¹; (ii) no se han agotado los medios de defensa judicial ordinarios y extraordinarios¹²¹³¹⁴; y (iii) se usa para revivir etapas procesales en donde se dejaron de emplear los recursos previstos en el ordenamiento jurídico".

Lo anterior atiende a que, en primer lugar, es el juez ordinario quien debe corregir las irregularidades que llegaren a presentarse en el curso del proceso, de manera oficiosa o a solicitud de parte, a efecto de dictar una sentencia que materialice el derecho a la tutela judicial efectiva y sea el resultado de una actuación conforme a las garantías procesales [...]".

5. De lo anterior se colige la competencia subsidiaria y residual del juez de tutela para la protección de los derechos fundamentales, salvo que no exista otro medio de defensa judicial de comprobada eficacia para lograr que cese inmediatamente la vulneración. Al respecto la Corte Constitucional ha considerado¹⁵:

'[...] La regla general es que el mecanismo constitucional de protección no puede superponerse a los mecanismos ordinarios establecidos en el ordenamiento jurídico de forma que los suplante o que se actúe como una instancia adicional para debatir lo que ya se ha discutido en sede ordinaria. En particular, la Sala insiste en que esta regla general conduce a que en los procedimientos administrativos, la tutela no procede contra actos expedidos por una autoridad administrativa, pues para ello se han previsto otros instrumentos judiciales, sin embargo, sólo de manera excepcional esta acción procede transitoriamente cuando se compruebe la existencia de un perjuicio irremediable [...]".

6. Así las cosas, de acuerdo con el requisito de subsidiariedad, la tutela resulta improcedente cuando es utilizada como mecanismo que desplaza los medios ordinarios de defensa previstos por la ley. Sin embargo, tal regla general encuentra la excepción si el juez constitucional logra determinar que los mecanismos y recursos ordinarios de defensa no son suficientemente idóneos y eficaces para garantizar la protección de los derechos presuntamente vulnerados o amenazados; y se requiere el amparo constitucional como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

7. Para que el perjuicio tenga categoría de irremediable ha de ser actual y las medidas que se requieran para conjurarlo han de ser urgentes; no basta cualquier perjuicio, se requiere que sea grave, lo que equivale a una gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona; la urgencia

¹¹ La subregla mencionada ha sido aplicada en las sentencias SU-1299 de 2001, T-886 de 2001, T-212 de 2006, T-113 de 2013, T-103 de 2014, entre otras.

¹² Al respecto, la sentencia C-590 de 2005 afirmó que es "un deber del actor desplegar todos los mecanismos judiciales ordinarios que el sistema jurídico le otorga para la defensa de sus derechos. De no ser así, esto es, de asumirse la acción de tutela como un mecanismo de protección alternativo, se correría el riesgo de vaciar las competencias de las distintas autoridades judiciales, de concentrar en la jurisdicción constitucional todas las decisiones inherentes a ellas y de propiciar un desborde institucional en el cumplimiento de las funciones de esta última". Corte Constitucional, Sentencia C-590 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño. La subregla jurisprudencial expuesta previamente fue aplicada en la sentencia SU-858 de 2001, SU-1299 de 2001, entre otras.

¹³ Corte Constitucional, Sentencia T-103 de 2014, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-OOI de 2017

¹⁵ Sentencia T-030 26 de enero de 2015

y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, debido a que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad.

Marco normativo y generalidades del recurso extraordinario de revisión

8. Vistos los artículos 248¹⁶, 249¹⁷, 250¹⁸, 251¹⁹, y 252²⁰ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que contienen el marco normativo del recurso extraordinario de revisión, que se desarrollarán infra.

9. El recurso extraordinario de revisión es un medio de impugnación que limita la inmutabilidad de las sentencias en relación con la cosa juzgada y permite que se subsanen determinadas irregularidades o ilegalidades.

10. La principal finalidad de este recurso es el restablecimiento de la justicia²¹, lo cual no implica, en general, el desconocimiento de los principios de cosa juzgada y presunción de legalidad y acierto de las decisiones judiciales, sino que, excepcionalmente, en ciertas circunstancias y por las razones señaladas específicamente en la ley, es viable revisar las sentencias en aras de restablecer el imperio de la justicia y mantener el orden jurídico y social. Es precisamente en atención a lo anterior que el recurso de revisión se determinó como un medio extraordinario de impugnación.

13. En el mismo orden de ideas, el recurso se encuentra sujeto al estricto, riguroso y ajustado cumplimiento de las causales que expresamente ha previsto el legislador, sin que sea dable ampliarlas mediante interpretación analógica, con lo cual se busca evitar que el mismo se convierta en una tercera instancia y se utilice para remediar equivocaciones en que hubiera podido incurrir alguna de las partes, o para controvertir juicios de valor del fallador²². Al respecto, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación²³ ha sostenido lo siguiente:

El [recurso extraordinario de revisión] no constituye una instancia adicional, la tercera en este caso, en la que los interesados pueden replantear el asunto objeto del litigio original para que el Juez de la Revisión lo reexamine o analice una vez más.

En efecto, con la demanda de revisión se inicia una instancia que cuenta con trámite propio y diferentes etapas procesales que se enmarcan dentro del debido proceso, hasta culminar con un fallo que define sobre la legalidad de una sentencia ejecutoriada

¹⁶ El citado artículo señala: "1. Procedencia. El recurso extraordinario de revisión procede contra las sentencias ejecutoriadas dictadas por las secciones y subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por los Tribunales Administrativos y por los jueces administrativos [...]"

¹⁷ [...] Competencia. De los recursos de revisión contra las sentencias dictadas por las secciones o subsecciones del Consejo de Estado conocerá la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo sin exclusión de la sección que profirió la decisión [...]

¹⁸ [...] Causales de revisión. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, son causales de revisión: [...]

¹⁹ El citado artículo señala: "[...] Término para interponer el recurso. El recurso podrá interponerse dentro del año siguiente a la ejecutoria de la respectiva sentencia[...]"

²⁰ [...] Requisitos del recurso. El recurso debe interponerse mediante escrito que deberá contener: 1. La designación de las partes y sus representantes [...] 2. Nombre y domicilio del recurrente [...] 3. Los hechos u omisiones que le sirvan de fundamento 4. La indicación precisa y razonada de la causal invocada Con el recurso se deberá acompañar poder para su interposición y las pruebas documentales que el recurrente tenga en su poder y solicitará las que pretende hacer valer [...]

²¹ Cf. Corte Constitucional, sentencias C-418 de 1994 y C-247 de 1997, M. P. Jorge Arango Mejía y José Gregorio Hernández Galindo.

²² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 27 de abril de 2004, C.P. María Inés Ortiz Barbosa Rev. 194.

²³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, providencia de 12 de agosto de 2014, C.P. Bertha Lucía Ramírez de Páez, número único de radicación 2013-02110.

12. En efecto, el artículo 250 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, enumera las causales que pueden proponerse como fundamento de este recurso, las cuales, por lo demás dan cuenta de la naturaleza eminentemente procedimental de los vicios o errores que, de conformidad con la ley, eran los únicos que permitían la revisión de la sentencia por la vía del recurso extraordinario que se analiza. Textualmente, señala como causales:

[...] Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, son causales de revisión:

1. Haberse encontrado o recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria.
2. Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados.
3. Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición.
4. Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia.
5. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación.
6. Aparecer, después de dictada la sentencia a favor de una persona, otra con mejor derecho para reclamar.
7. No tener la persona en cuyo favor se decretó una prestación periódica, al tiempo del reconocimiento, la aptitud legal necesaria o perder esa aptitud con posterioridad a la sentencia o sobrevenir alguna de las causales legales para su pérdida.
8. Ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquella fue dictada. Sin embargo, no habrá lugar a revisión si en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue rechazada [...]"

13. Los requisitos del recurso están previstos en el artículo 252 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que prevé que debe interponerse mediante escrito que reúna los siguientes requisitos: i) la designación de las partes y sus representantes; ii) el nombre y el domicilio del recurrente; iii) los hechos u omisiones que le sirvan de fundamento; iv) la indicación precisa y razonada de la causal invocada; v) el poder para su interposición y vi) las pruebas documentales que el recurrente tenga en su poder y solicitará las que pretende hacer valer.

14. En suma, la interposición del recurso extraordinario de revisión constituye el inicio de un nuevo proceso para cuestionar la sentencia proferida dentro de un proceso ordinario, el que solo resulta procedente en determinadas y especiales circunstancias taxativamente señaladas en la ley.

Generalidades de la causal señalada en el numeral 8.º del artículo 250 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

15. Visto el numeral 8.^o del artículo 250 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que establece que:

'[...] 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 [...]'.

16. Ahora bien, la jurisprudencia de esta Corporación frente al contenido y alcance de la causal señalada en el numeral 8.^o del artículo 250 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ha señalado lo siguiente²⁴:

'[...] Por su parte, esta Corporación en sentencia del 5 de abril de 2016²⁵, frente a la causal de desconocimiento de cosa juzgada, precisó lo siguiente:

«17. La consagración de esta circunstancia -desconocimiento de la cosa juzgada- como causal de revisión, busca garantizar la unidad de la jurisdicción, de modo que solamente haya un pronunciamiento sobre la misma controversia. Así, cuando la jurisdicción se agota con una decisión, "ésta se vuelve intangible por antonomasia y ningún otro juez puede volver sobre el asunto, pues de hacerlo, sería posible el hallazgo de dos sentencias contradictorias sobre idéntica controversia lo cual desconocería la unidad de jurisdicción y lesionaría la seguridad jurídica, pues la aplicación de unas mismas normas a un caso idéntico, no puede conducir razonablemente a resultados distintos "²⁶.

18. Para que se configure esta causal, es necesaria la presencia concurrente de tres presupuestos esenciales, a saber: (i) que existan dos sentencias contradictorias; (ii) que la sentencia contrariada constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que fue dictada y frente al segundo proceso -lo cual ocurre cuando éste involucra a las mismas partes de un proceso anterior, versa sobre el mismo objeto y se adelanta por la misma causa- y (iii) que en el segundo proceso no se haya propuesto como excepción la cosa juzgada. Sobre esta causal, ha dicho la jurisprudencia de la Corporación²⁷.

Además de lo anterior, para los efectos de esta causal, ha de entenderse que la alusión a un término nuevo o segundo proceso deben analizarse lógicamente en relación con un primer o anterior proceso, pues solamente cuando se inicia un proceso entre las mismas partes y sobre el mismo asunto, luego de haberse proferido sentencia en otro anterior, podría argumentarse que este segundo pretende revivir lo ya decidido en contravía del propósito de la cosa juzgada que no es otro que evitar decisiones contradictorias sobre un mismo asunto y entre las mismas partes.

Al respecto, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, al analizar un recurso extraordinario de revisión interpuesto con fundamento en la causal octava de revisión que se viene analizando, señaló:

"la cosa juzgada se predica de los puntos que han sido materia expresa de la decisión de una sentencia y que sólo puede extenderse a aquéllos que por ser consecuencia necesaria o depender indispensablemente de ella,

²⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Subsección A, Sección Segunda, sentencia de 20 de febrero de 2020, número único de radicación 11001-03-25-000-2013-00997-00, CP. Gabriel Valbuena Hernández.

²⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala 14 Especial de Decisión, expediente. 11001-03-15-000-2007-01433-00 (REV).

²⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 30 de diciembre de 2014, rad. 2012-00228-OO(REV).

²⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 2 de abril de 2013, expediente 11001-03-15-000-2001-00118-01 (REV).

se reputan tácitamente decididos. Igualmente, que tratándose de sentencias dictadas en litigios interpartes, la cosa juzgada está sujeta a dos límites: el objetivo, que mira hacia el objeto sobre el que versa el debate y la causa petendi de la pretensión, y el subjetivo, que tiene que ver con las personas que fueron parte en el proceso²⁸ (...)"

Recapitulando lo expuesto se tiene que la cosa juzgada se estructura desde que la sentencia queda ejecutoriada, es decir, desde que hace tránsito a cosa juzgada formal; y para que se estructure la causal de revisión es necesario que se adelante un nuevo proceso con posterioridad a la ejecutoria de la sentencia dictada en otro anterior; que el nuevo proceso sea entre las mismas partes, es decir, que haya identidad jurídica de partes más no de personas, excepto cuando se trata de sentencias a las que la ley les otorga efectos erga omnes; que el nuevo proceso verse sobre un mismo objeto entendido como las prestaciones o declaraciones que se reclaman a la justicia; y que el nuevo proceso se adelante por la misma causa que originó el anterior, entendiendo por causa la razón por la cual se demanda».

De lo anterior, se puede colegir que la cosa juzgada está sujeta a dos límites: el objetivo, que refiere al objeto del debate y la causa petendi de la pretensión, y el subjetivo, que guarda relación con las partes del proceso; así pues, para que se predique la figura de la cosa juzgada en una providencia judicial respecto de la otra, es necesario que concurren los siguientes elementos:

«a) Que exista identidad de causa. Debe existir plena coincidencia entre la razón o motivos por los cuales se demanda, esto es, los hechos que dieron origen a la presentación de la demanda y a la formulación de las pretensiones.

b) Que el proceso recaiga sobre el mismo objeto. Las pretensiones o solicitudes de la demanda en relación con la cual se dictó la sentencia definitiva, deben coincidir, a su vez, con las peticiones de la nueva demanda respecto de la cual se busca que se declare la cosa juzgada.

c) Que exista identidad de partes. Quienes actúan como demandante y demandado en el proceso anterior deben actuar de la misma forma en el nuevo proceso»²⁹.[. .]".

17. En ese orden de ideas, para que se configure el fenómeno de la cosa juzgada, se deben acreditar los tres presupuestos anteriores, es decir, que i) exista identidad de causa, ii) una sentencia anterior con identidad de objeto e iii) identidad de partes.

18. Así mismo, para que se estructure la causal de revisión de desconocimiento de cosa juzgada, el actor deberá acreditar '[...] (i) que existen dos sentencias contradictorias; (ii) que la sentencia contrariada constituye cosa juzgada entre las partes del proceso en que fue proferida y frente al segundo proceso -lo cual ocurre cuando éste involucra a las mismas partes de un proceso anterior, versa sobre el mismo objeto y se adelanta por la misma causa- y (iii) que en el segundo proceso no se haya propuesto como excepción la cosa juzgada [...]"

Análisis del caso concreto

19. Este Despacho considera que, en el caso sub examine, no se cumple con el requisito de subsidiariedad, por cuanto, la parte actora contaba con otro medio de defensa judicial para controvertir la sentencia proferida el 19 de noviembre de

²⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 2 de diciembre de 1994, Rev. 038.

²⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Subsección A, Sección Segunda, sentencia de 20 de febrero de 2020, número único de radicación 11001-03-25-000-2013-00997-00, CP. Gabriel Valbuena Hernández.

2015 por el Tribunal Administrativo del Cauca, que es el recurso extraordinario de revisión.

20. En ese orden de ideas, se encuentra que con fundamento en el marco normativo y en la jurisprudencia citada supra, existían en el caso sub examine otros mecanismos de control judicial para garantizar la protección de los derechos de la parte actora, como lo es el recurso extraordinario de revisión, previo al cumplimiento de los requisitos legales, para controvertir lo decidido en la sentencia, respecto del posible desconocimiento del principio de la cosa juzgada, antes de acudir a la acción de tutela.

21. Por último, no se evidencia la existencia de un perjuicio irremediable en el caso sub examine, que haga procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio, toda vez que, del análisis del acervo probatorio no es posible establecer que la parte actora se encuentre en una situación de debilidad manifiesta que implique adoptar medidas urgentes, impostergables e inmediatas para la protección de sus derechos fundamentales.

22. En ese orden de ideas, este Despacho considera que la solicitud de tutela se debió declarar improcedente por no cumplirse con el requisito general de subsidiariedad.

En estos términos dejo expuesto mi salvamento de voto.

Fecha ut supra

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ