

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - Ordena revocar sentencia condenatoria / MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA / EXISTENCIA DE SENTENCIAS CONDENATORIAS POR HECHOS SIMILARES EN PROCESOS DISTINTOS / AFECTACIÓN GRAVE AL PATRIMONIO PÚBLICO / IMPOSICIÓN DE PAGO DE DOBLE CONDENA / VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE LA COSA JUZGADA

[C]orresponde a la Sala verificar si solicitud de amparo cumple con los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, o sí aún no cumpliéndolos, procede de manera excepcional el estudio de las circunstancias fácticas del sub lite a fin de evitar la grave afectación al patrimonio público, de modo que se habilite la intervención del juez constitucional. (...) [Ahora] bien, el Juzgado Octavo Administrativo de Popayán en sentencia del 5 de junio de 2013, declaró administrativamente responsable al INPEC por las lesiones sufridas por el allí demandante en los hechos ocurridos el día 19 de diciembre de 2011 al interior del Establecimiento Penitenciario Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Popayán, en consecuencia condenó al INPEC a pagar cinco smlmv, por concepto de perjuicios morales. Decisión que fue confirmada por el Tribunal Administrativo y el Juzgado Cuarto Administrativo de Popayán. Por su parte, el Juzgado Octavo Administrativo de Popayán, en sentencia del 28 de mayo de 2015, declaró administrativamente responsable al INPEC por la lesión que sufrió el interno [D.F.M.O.] en los hechos del 19 de diciembre de 2011, al interior del Establecimiento Penitenciario Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Popayán, en consecuencia, condenó a la entidad a pagar a la víctima cinco smlmv, por concepto de perjuicios morales. Lo que, de entrada, supone la existencia del supuesto de la cosa juzgada que impedía al Juzgado Octavo Administrativo de Popayán, emitir una condena a favor del señor [M.O.] porque ya había sido objeto de debate judicial la pretensión que perseguía, consistente en ser indemnizado por las lesiones que sufrió, en condición de interno, en Establecimiento Penitenciario Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Popayán en hechos registrados 19 de diciembre de 2011. (...) No cabe duda entonces que con la condena reconocida a favor del señor [M.O.], en efecto, se encuentra satisfecho el derecho fundamental a la reparación integral, sin embargo, lo que no puede ocurrir es que exista doble condena con fundamento en el mismo hecho dañoso, en el mismo perjuicio – moral-, pues, ello correspondería un doble pago por la misma erogación, en claro detrimento de recursos de naturaleza pública y con desconocimiento de la cosa juzgada. En esa medida, corresponde a la Sala revocar la decisión de primera instancia, del 11 de marzo de 2021, proferida por el Consejo de Estado, Sección Primera, en consecuencia, dejar sin efectos la providencia del 28 de mayo de 2015, proferida por el Juzgado Octavo Administrativo de Popayán.

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - Ordena revocar sentencia condenatoria / ACREDITACIÓN DE CONDUCTA CONTRARIA A LA LEY - En cabeza de las apoderadas del accionante en el proceso ordinario / COMPULSA DE COPIAS A LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y AL CONSEJO SECCIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL - Con el fin de adelantar las investigaciones del caso

[La Sala deberá determinar si hay lugar a compulsar copias a la Fiscalía General de la Nación y al Consejo Seccional de Disciplina Judicial, con el fin de investigar las conductas desplegadas por las apoderadas de la parte actora, al interior de los procesos de reparación directa, en los que se evidenció la existencia de dos sentencias condenatorias y con lo cual se afectó gravemente el patrimonio público]. (...) [Observa la Sala que,] [e]l señor [D.F.M.O.] ejerció los medios de

control de reparación directa, por medio de las apoderadas [L.A.C.M. y C.P.C.M.]. Esta Sección ya había anticipado que, en otros casos, 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 que 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. Llamó la atención de la Sala en esa oportunidad, que, tal como ocurre en el caso objeto de estudio, en aquellos procesos también aparecen como apoderadas las abogadas [L.A.C.M. y C.P.C.M.], por considerar que dicha circunstancia pone un manto de duda sobre lealtad en las gestiones adelantadas por las apoderadas en cada uno de estos procesos. Igualmente, ocurrió en la acción de tutela con radicado número 11001-03-15-000-2020-03930-00, cuyo conocimiento correspondió a la Sección Primera del Consejo de Estado. Por lo tanto, iguales consideraciones merece el presente asunto y, en esa medida, 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, por lo que se remitirán el expediente magnético y las copias de la presente providencia con destino a la Fiscalía General de la Nación y a la Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Cauca con ocasión a la actuación de las apoderadas en cada uno de los procesos objeto de análisis, que, como se evidenció, no se trata de un evento aislado, sino que por el contrario, es reiterado con al menos en cinco ocasiones y, en atención a los deberes que le asisten al juez de prevenir, remediar, sancionar o denunciar los actos que atenten contra la recta administración de justicia, probidad y buena fe que deben predicarse de todo proceso (Art. 44.3. del CGP).

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN CUARTA

Consejero ponente: MILTON CHAVES GARCÍA

Bogotá, D.C., trece (13) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

Radicación número: 11001-03-15-000-2020-05016-01(AC)

Actor: INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC

Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA Y OTRO

La Sala decide la impugnación presentada por la parte actora contra la providencia del 11 de marzo de 2021, dictada por el Consejo de Estado, Sección Primera, que resolvió:

“PRIMERO: DECLARAR probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva formulada por la Fiscalía General de la Nación, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DECLARAR improcedente la acción de tutela presentada por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

(...)"

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

La Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, en adelante INPEC, mediante apoderado judicial, interpuso acción de tutela contra el Juzgado Cuarto Administrativo de Popayán, Juzgado Octavo Administrativo de Popayán y Tribunal Administrativo del Cauca, por estimar vulnerado el derecho fundamental al debido proceso. En consecuencia, formuló las siguientes pretensiones:

"PRIMERA. Se declare la pérdida de efectos legales y vinculantes de la sentencia proferida por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Popayán, bajo la radicación No. 19001333300820140003400, que adelantó el señor Diego Fernando Mera Ortiz, 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 vía 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.

SEGUNDA. Se declare la pérdida de efectos legales y vinculantes de la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Popayán, bajo la radicación No. 19001333300420120012200, que adelantó el señor Diego Fernando Mera Ortiz, por intermedio de la apoderada Luz Alina Cerón Medina, identificada con la C.C. No. 34.551.609 de Popayán Cauca, y portadora de la tarjeta profesional No. 113.870 del CSJ quien para la época de los hechos representó los derechos del demandante en contra de la entidad que represento, esto, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, como quiera que constituye una vía 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.

TERCERO. Se declare la pérdida de efectos legales y vinculantes de la sentencia de segunda instancia de fecha 31 de octubre de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo del Cauca, bajo la radicación No. 19001333300420120012201, la cual confirmó la sentencia de primera instancia.

CUARTO. 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 remita copias de todo lo actuado con destino a la Fiscalía General de la Nación y al Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria (sic) [entiéndase Comisión Nacional de Disciplina Judicial], con el fin de evitar por parte de esta abogadas mas atentados contra el ordenamiento jurídico Colombiano".

2. Hechos

De la lectura del expediente, se advierten como hechos relevantes los siguientes:

El 26 de julio de 2012, el señor Diego Fernando Mera Ortiz, por medio de la apoderada judicial Luz Alina Cerón Medina, presentó demanda de reparación

directa contra el INPEC¹, para que se declarara administrativamente responsable por las lesiones sufridas en hechos ocurridos el 19 de diciembre de 2011, en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Popayán Cauca, donde recibió lesiones en su cuerpo y fractura en extremidad superior.

La demanda correspondió al Juzgado Cuarto Administrativo de Popayán, que, en sentencia del 5 de junio de 2013, declaró administrativamente responsable al INPEC, por las lesiones sufridas por el allí demandante en los hechos ocurridos el día 19 de diciembre de 2011 al interior del Establecimiento Penitenciario Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Popayán, consecuencia de lo cual condenó al INPEC a pagar cinco smlmv, por concepto de perjuicios morales. Decisión que fue confirmada por el Tribunal Administrativo del Cauca, en sentencia del 31 de octubre de 2013.

Por su parte, el 29 de enero de 2014, el señor Diego Fernando Mera, por medio de la apoderada Claudia Patricia Chaves Martínez, presentó demanda de reparación directa contra el INPEC², con el fin de que se declarara administrativamente responsable por los daños y perjuicios generados como consecuencia de las lesiones sufridas el 19 de diciembre de 2011, en condición de interno, en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Popayán, Cauca.

El Juzgado Octavo Administrativo de Popayán, en sentencia del 28 de mayo de 2015, declaró administrativamente responsable al INPEC por la lesión que sufrió el interno Diego Fernando Mera Ortiz en los hechos del 19 de diciembre de 2011, al interior del Establecimiento Penitenciario Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Popayán, en consecuencia, condenó a la entidad a pagar a la víctima cinco smlmv, por concepto de perjuicios morales.

En Oficio OFAJU 81202 GRUDE 003034 del 19 de agosto de 2016, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del INPEC, informó al Juzgado Octavo Administrativo de Popayán, la existencia de dos cuentas de cobro repetidas a favor del señor Diego Fernando Mera Ortiz.

Por medio del oficio 8120 OFAJU 81202 GRUDE 003445 del 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 de las cuentas repetidas con el fin de que se iniciara la remisión de copias con destino a la Fiscalía General de la Nación y al entonces Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria en contra de la apoderada de la parte demandante, abogada Claudia Patricia Chaves Martínez.

Indicó que están en curso los procedimientos de cobro de las sentencias condenatorias, de un lado, el 4 de junio de 2014, la abogada Luz Alina Cerón Medina radicó ante el INPEC cuenta de cobro de la sentencia condenatoria del 31 de octubre de 2013, en favor del Señor Diego Fernando Mera Ortiz y, del otro, el 14 de agosto de 2015, la abogada Claudia Patricia Chaves Martínez, radicó en la entidad la cuenta de cobro de la sentencia del 28 de mayo de 2015, a favor de la misma persona.

3. Argumentos de la acción de tutela

¹ A la que le correspondió el radicado número: 19001333300420120012200.

² A la que le correspondió el radicado número: 19001333300820140003400.

A juicio de la entidad actora el Juzgado Cuarto Administrativo de Popayán, el Juzgado Octavo Administrativo de Popayán y el Tribunal Administrativo del Cauca vulneraron el derecho fundamental al debido proceso, para lo cual señaló que, mientras el señor Diego Fernando Mera Ortiz estuvo privado de la libertad bajo la tutela del INPEC, otorgó poder especial, amplio y suficiente a dos profesionales del derecho, para ejercer demanda de reparación directa contra la misma entidad, ambas, con el fin de que se declarara civil y administrativamente responsable por los daños y perjuicios que le fueron generados a raíz de las heridas recibidas en los hechos ocurridos el 19 de diciembre de 2011, al interior del Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Popayán de Popayán.

Con lo anterior el señor Diego Fernando Mera Ortiz pretende obtener un segundo pago con fundamento en otra sentencia *“por las mismas circunstancias de modo, tiempo y lugar de los hechos que cursaron en despachos diferentes de la misma Jurisdicción”*. Al respecto, señaló que a las autoridades judiciales demandadas se les informó sobre las cuentas repetidas que pretende reclamar el beneficiario Diego Fernando Mera Ortiz, sin que hasta la fecha hayan brindado respuesta alguna al INPEC.

Consideró que el señor Diego Fernando Mera Ortiz y las abogadas Claudia Patricia Chaves Martínez y Luz Alina Cerón Medina amenazan y vulneran el derecho fundamental al debido proceso, porque solicitan doble reclamación que genera detrimento al patrimonio de la entidad y enriquecimiento a favor del demandante y sus apoderadas, correlativamente implica defraudación a la administración de justicia.

Se refirió al desconocimiento del precedente judicial para indicar que, la jurisprudencia constitucional se ha referido a la posibilidad de controvertir las decisiones judiciales mediante el ejercicio de la acción de tutela, casos en los que el amparo es de alcance excepcional y restringido, en el sentido que solo tiene lugar cuando pueda establecerse claramente una actuación del juzgador manifiestamente incompatible con la Constitución y violatoria de derechos fundamentales, en especial, de los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, sin que sea factible entender que la tutela, en sí misma, constituya un juicio de corrección de los asuntos ya definidos por la autoridad competente³.

4. Trámite Previo

La Sección Primera del Consejo de Estado, en auto del 15 de diciembre de 2020, admitió la acción de tutela, ordenó notificar al Juez Cuarto Administrativo de Popayán, al Juez Octavo Administrativo de Popayán y a los magistrados del Tribunal Administrativo del Cauca, vincular a la Nación - Rama Judicial, al entonces Consejo Superior de la Judicatura - Sala Jurisdiccional Disciplinaria, a la Nación - Fiscalía General de la Nación, a Claudia Patricia Chaves Martínez, a Luz Alina Cerón Medina y a Diego Fernando Mera Ortiz, en calidad de terceros con interés legítimo en el resultado del proceso y, finalmente, negó la medida provisional solicitada.

5. Oposición

El **Juzgado Cuarto Administrativo de Popayán** se refirió al trámite procesal que se surtió al interior del proceso de reparación directa con radicado número 19001333300420120012200.

³ Sentencia T -214 de 2018.

Indicó que, pese a que el INPEC manifestó en el escito de tutela que informó al despacho de la existencia de dos procesos adelantados por el señor Diego Fernando Mera Ortiz, por los mismos hechos, revisado el expediente y el registro de actuaciones del programa siglo XXI no se advirtió tal novedad.

Precisó que para la fecha que hace mención la entidad accionante, el proceso que cursó en ese despacho contaba con sentencias de primera y segunda instancia, ejecutoriadas y el proceso estaba en archivo definitivo.

Manifestó que el despacho no ha vulnerado el derecho fundamental alguno, pues el proceso se adelantó con garantía de los derechos de audiencia, defensa, debido proceso y no se tuvo conocimiento de la existencia de otro proceso judicial por los mismos hechos y partes.

Indicó que la condena ordenada en otro proceso judicial de igual naturaleza es posterior al trámite realizado en ese despacho y, por ello, no encuentra necesario realizar manifestación adicional respecto de las pretensiones de la tutela.

El Juzgado Octavo Administrativo de Popayán se opuso a las pretensiones de la solicitud de amparo y solicitó desestimarlas.

Con respecto al proceso con radicado número: 19001333300820140003400, precisó que en este asunto actuó como apoderada judicial del actor, la abogada Claudia Patricia Chavez Martínez y señaló que con sentencia 093 del 28 de mayo de 2015, fue declarado administrativamente responsable el INPEC, por las lesiones sufridas por el señor Diego Fernando Mera Ortiz en hechos ocurridos el 19 de diciembre de 2011, en el Establecimiento Penitenciario y Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Popayán y se condenó a pagar al accionante, a título de indemnización por perjuicios morales, la suma equivalente a 5 smlmv.

Que la sentencia se notificó a las partes y al Ministerio Público el 1 de junio de 2015, por lo que quedó ejecutoriada el 12 de junio de 2015, porque no se presentó recurso en contra de esta.

Al efecto, dijo que al haber adquirido firmeza la sentencia y sin haberse interpuesto algún recurso extraordinario, la providencia es definitiva y resulta inmodificable, en tanto, hizo tránsito a cosa juzgada.

Explicó que, en efecto, cursaron dos procesos por hechos idénticos, con dos condenas impuestas en el mismo sentido, sin embargo, afirmó que no puede imputarse un defecto al despacho, en primer lugar, porque esa situación surgió como consecuencia exclusiva del actuar del demandante de los procesos de reparación directa, quien confirió poder o mandato para que lo representen ante las autoridades judiciales a diferentes profesionales del derecho, sin precaver las consecuencias.

En segundo lugar, porque la situación también surgió por la conducta omisiva de la entidad, que, a pesar de tener la posibilidad de informar esa situación al Juzgado Octavo Administrativo de Popayán de la existencia de un fallo ya dictado por los mismos hechos, guardó silencio, máxime cuando los internos del INPEC reclaman de manera reiterada por las lesiones físicas recibidas al interior de los establecimientos penitenciarios, lo cual demanda de mayor rigurosidad en el control de los asuntos puestos en marcha ante las autoridades judiciales.

Señaló que resulta complejo para un despacho judicial conocer de todos los procesos que se adelantan en otros despachos judiciales y los hechos en que se sustentan cada una, a no ser, que sea la entidad la que ponga en evidencia la situación, en el decurso procesal.

Sostuvo que la entidad tuvo igualmente la oportunidad de poner en marcha las actuaciones extraordinarias que prevé el ordenamiento jurídico, empero, ello tampoco se acreditó.

Informó que el despacho, en providencia interlocutoria 382 del 10 de mayo de 2017, resolvió una solicitud elevada por el INPEC tendiente a que se dejara sin efecto la sentencia dictada dentro del proceso, por lo tanto, afirmó que se advierte una conducta procesal pasiva y omisiva del INPEC para la defensa de los derechos.

El Tribunal Administrativo del Cauca no se pronunció sobre los hechos que dieron origen a la presente acción de tutela.

6. Intervención del tercero interesado

El 16 de diciembre de 2020, la entonces **Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura** [hoy Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Meta y Comisión Nacional de Disciplina Judicial, respectivamente],⁴ allegó contestación a la presente acción de tutela en la que indicó que la actuación de los funcionarios investigados se ajustó al ordenamiento jurídico y no se les puede endilgar la irregular situación en que se encuentra el INPEC, al verse condenado en dos oportunidades por los mismos hechos.

Sostuvo que dicha situación no fue generada por las autoridades judiciales demandadas, por lo tanto, considera que en este caso particular no obran razones fácticas ni jurídicas para considerar que las actuaciones desplegadas por los funcionarios merezcan reproche alguno, pues el trámite se efectuó conforme con las reglas procesales y los términos contemplados en la Ley y la Constitución, sin que la inconformidad con las decisiones judiciales pueda ser el origen de un reclamo disciplinario, el cual debe tener como fundamento jurídico un marcada transgresión de los deberes legales.

Indicó que la Corporación conoció del proceso disciplinario contra los doctores David Fernando Ramírez Fajardo, Carlos H. Jaramillo Delgado y Naun Mirawal Muñoz Muñoz, Magistrados del Tribunal Administrativo del Cauca, originada en solicitud presentada por el señor Efrain Moreno Albarán, Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del INPEC, quien presentó queja contra los Magistrados del Tribunal Administrativo del Cauca, con fundamento en que los funcionarios han proferido sentencias condenatorias contra el INPEC, por los mismos hechos a favor del señor Diego Fernando Mera Ortiz, quien por hechos ocurridos el 19 de diciembre de 2011, tramitó los procesos 201200122 00, en primera instancia en el Juzgado Cuarto Administrativo de Popayán y en segunda instancia en el Tribunal Administrativo del Cauca y 201400034 01, tramitado en primera instancia por el

⁴ Mediante Acto Legislativo 2 de 2015 se modificó el órgano competente para vigilar la conducta disciplinable de los abogados y de los funcionarios y empleados judiciales, al sustituir la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura por la Comisión Nacional de Disciplina Judicial. Con respecto al momento a partir del cual los magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura dejarían de ejercer sus funciones, en concepto del 24 de abril de 2017 (radicación interna: 2327), la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación señaló que sería «*hasta el día que se posesionen los miembros de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial*», lo cual ocurrió el 13 de enero de la presente anualidad, de acuerdo con información difundida por los principales medios de comunicación del país.

Juzgado Octavo Administrativo de Popayán, despacho que emitió sentencia el 28 de mayo de 2015, decisión a la que a la fecha de la queja no se le había dado cumplimiento por parte del INPEC.

Informó que, resultado del análisis del acervo probatorio allegado al plenario, se concluyó que en este caso particular no se configuró una actuación relevante disciplinariamente por parte de los Magistrados del Tribunal Administrativo del Cauca, pues, si bien los funcionarios tuvieron bajo su conocimiento el proceso de reparación directa de Diego Fernando Mera Ortiz, radicado bajo el número 201200122 00, ellos no son los responsables de que se hayan adelantado estas actuaciones, pues, esto obedeció, en primer lugar, a los abogados que han ejercido demandas por los mismos hechos de manera temeraria y, en segundo lugar, a la entidad demandada, quien a pesar de haber sido notificada de las demandas no atendió su defensa en debida forma, pues al responder la segunda de las demandas presentadas debió haber informado al despacho judicial correspondiente, que por esos mismos hechos ya se había adelantado una actuación judicial, en la cual había resultado condenada.

En consecuencia, la Corporación concluyó que la actuación de los magistrados del tribunal no fue constitutiva de falta disciplinaria, por lo que se decretó la terminación de la investigación disciplinaria, conforme lo disponen el artículo 73 de la Ley 734 de 2002 y al artículo 210 *ibídem*, aplicable de manera especial para los funcionarios de la Rama Judicial.

Finalmente, dijo que la acción de tutela se fundamenta en los mismos hechos, por lo que solicitó negar las pretensiones de la acción de tutela porque no ha vulnerado algún derecho fundamental.

La **Coordinadora de la Unidad de Defensa Jurídica de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Fiscalía General de la Nación** adujo la falta de legitimación en la causa por pasiva, por lo que solicitó que se le desvinculara del presente trámite de tutela.

La abogada **Claudia Patricia Chaves Martínez** se refirió a la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales, indicó que la sentencia dicta dentro del proceso con radicado número 19001333300820140003400, adelantado en contra del INPEC por el señor Diego Fernando Mera Ortiz, es el único proceso del que tiene conocimiento.

Sostuvo que en el proceso se surtieron todas y cada una de las etapas procesales contempladas en el ordenamiento jurídico, no se vieron vulnerados los derechos de alguna de las partes y después de más de ocho años, el INPEC ejerce la acción de tutela para señalar que se le ha vulnerado el derecho al debido proceso.

Refirió que el INPEC fue notificado, contestó la demanda, propuso excepciones y finalmente fue condenada y pese a que la sentencia fue debidamente notificada, no fue apelada por las partes.

Que el INPEC, solo se percató de la existencia de los dos procesos, años después y acude a la acción de tutela porque de no hacerlo iría en contra del patrimonio del Estado, al respecto, señaló que no se opone a las pretensiones de la acción de tutela, sin embargo, sostuvo no estar de acuerdo con la forma en que se solicita, insistió que, con la anuencia del INPEC, se llegaron a proferir dos sentencias, en dos juzgados diferentes, conocidas por dos jueces diferentes,

llevadas a cabo por dos abogados diferentes, contra una misma entidad, quien guardó silencio, para que después de 8 años, afirme que se le vulneraron derechos.

Consideró que solo los apoderados del INPEC podían poner en evidencia ante los jueces que conocieron los procesos la anterior situación, que, para el caso de Popayán, son dos.

Indicó que no se puede predicar una conducta temeraria por su parte al instaurar la demanda en contra del INPEC, pues desconocía que se había tramitado otro proceso, por los mismos hechos y por la misma persona que le confirió poder.

Los señores **Luz Alina Cerón Medina** y **Diego Fernando Mera Ortiz** guardaron silencio.

7. Sentencia de primera instancia

El **Consejo de Estado, Sección Primera**, en sentencia del 11 de marzo de 2021, declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva y declaró improcedente la acción de tutela presentada por el INPEC, con fundamento en el actor no cumplió con la carga argumentativa mínima de: i) identificar cuáles eran los precedentes jurisprudenciales que habían sido desconocidos por las autoridades judiciales accionadas, supuesto de procedibilidad de un defecto sustantivo por desconocimiento del precedente judicial y, ii) de establecer las razones jurídicas de por qué las autoridades judiciales accionadas profirieron una decisión grosera y arbitraria que haya traído como consecuencia la vulneración de sus derechos fundamentales.

8. Impugnación

La parte actora impugnó la decisión de primera instancia para lo cual transcribió la decisión de primera instancia y los argumentos expuestos en el escrito de tutela.

Agregó que el Consejo de Estado, en anterior oportunidad⁵, señaló en un caso similar que en aras de salvaguardar las instituciones de cosa juzgada y seguridad jurídica, los derechos fundamentales de la Institución, en particular, a la igualdad y al debido proceso, el patrimonio público y, evitar un posible evento de fraude procesal, accedió al amparo solicitado.

En relación con la afirmación del *a quo* que no se aportaron precedentes jurisprudenciales, sostuvo que *“la jurisprudencia es un criterio auxiliar, no de carácter obligatorio para poder estudiar de fondo un asunto”*, agregó que la Sección Primera del Consejo de Estado, en sentencia del 12 de noviembre de 2020⁶, abordó una controversia jurídica similar al presente asunto y señaló que existen dos antecedentes de tutela del año 2016⁷, en los que la Sección Cuarta de la Corporación accedió al amparo solicitado.

⁵ Sentencia de 25 de septiembre de 2020, radicación número: 11001-03-15-000-2020-03926-00. Sección Tercera, Subsección B del Consejo de Estado.

⁶ Sentencia del 12 de noviembre de 2020, número de radicado: 11001-03-15-000-2020-03930-00, Sección Primera del Consejo de Estado.

⁷ Sentencia del 16 de noviembre de 2016, número de radicado: 11001-03-15-000-2016-02165-00 y sentencia del 16 de noviembre de 2016, radicado número: 11001-03-15-000-2016-02045-00, Sección Cuarta del Consejo de Estado.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

La acción de tutela está consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, reglamentado por el Decreto 2591 de 1991, que en el artículo 1 establece: «*Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este decreto*».

Esta acción procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Acción de tutela contra providencias judiciales

En cuanto a la acción de tutela como mecanismo para controvertir providencias judiciales, se precisa que, de manera excepcional, se reconoce la procedencia cuando se advierte la afectación manifiesta de los derechos constitucionales fundamentales.

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia de **31 de julio de 2012**, Exp. 2009-01328-01, aceptó la acción de tutela contra providencia judicial y acogió el criterio de la *procedencia excepcional*⁸, para lo cual aplicó la metodología desarrollada por la Corte Constitucional en la sentencia C-590 de 2005 para estudiar si, en un caso concreto, procede o no el amparo solicitado, mediante el empleo de las causales generales⁹ y específicas¹⁰ de procedencia de la acción de tutela.

Siendo así, a la Sala le corresponde establecer si en el presente caso se cumplen los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencia judicial descritos.

Problema jurídico

⁸ La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo y las distintas Secciones que la componen, antes y después del pronunciamiento de **29 de junio de 2004** (Expediente AC-10203), han abierto paso a la acción de tutela, de manera excepcional, cuando se ha advertido la vulneración de derechos constitucionales fundamentales. De ahí que en esa oportunidad - sentencia de 31 de julio de 2012 - se admita, que debe acometerse el estudio de fondo, cuando se esté en presencia de providencias judiciales que resulten violatorias de derechos fundamentales, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento jurisprudencialmente. (Se destaca)

⁹ Causales genéricas de procedibilidad o requisitos generales de procedencia de la tutela contra providencia judicial son: **(i)** Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional; **(ii)** 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; **(iii)** Que se cumpla con el requisito de la inmediatez; **(iv)** Cuando se trate de una irregularidad procesal ésta debe tener un efecto determinante en la sentencia que se impugna y afectar 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 que se transgredieron y que tal vulneración hubiere sido alegada en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible y, **(vi)** Que no se trate de sentencias de tutela.

¹⁰ La configuración de una causal especial de procedibilidad, supone que la providencia controvertida haya incurrido en alguno de los siguientes defectos: **(i)** orgánico; **(ii)** procedimental absoluto; **(iii)** fáctico, **(iv)** material o sustantivo; **(v)** error inducido; **(vi)** decisión sin motivación; **(vii)** desconocimiento del precedente constitucional que establece el alcance de un derecho fundamental y, **(viii)** violación directa de la Constitución.

Mediante el ejercicio de la presente acción el INPEC invoca vulnerado el derecho fundamental al debido proceso por parte del Juzgado Cuarto Administrativo de Popayán, el Juzgado Octavo Administrativo de Popayán y el Tribunal Administrativo del Cauca, porque existen dos sentencias de reparación directa, proferidas en procesos distintos en los que se ordenó indemnización a causa del mismo hecho dañoso a favor la misma persona, mediante diferentes apoderadas judiciales.

En el trámite de la primera instancia la Sección Primera del Consejo de Estado declaró improcedente la acción de tutela por no cumplir con el requisito general de relevancia constitucional, en la medida en que la entidad actora no sustentó en debida forma los argumentos en que basó la demanda de tutela, particularmente, no explicó de qué manera se habría configurado el defecto invocado, luego, al no observar la carga mínima argumentativa, declaró improcedente la solicitud de amparo.

En el escrito de impugnación la parte actora agregó que, en anteriores oportunidades, el Consejo de Estado, incluso las Secciones Primera y Cuarta, en casos con identidad de presupuestos fácticos, ha accedido al amparo del derecho fundamental al debido proceso, por lo que solicitó resolver la presente acción de tutela en los mismos términos.

De manera que, corresponde a la Sala verificar si solicitud de amparo cumple con los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, o sí aún no cumpliéndolos, procede de manera excepcional el estudio de las circunstancias fácticas del *sub lite* a fin de evitar la grave afectación al patrimonio público, de modo que se habilite la intervención del juez constitucional.

Requisitos generales de procedibilidad: procedencia excepcional de la acción de tutela en aras de evitar la afectación al patrimonio público

A juicio del INPEC se vulneró el derecho fundamental al debido proceso por parte de: (i) el Juzgado Octavo Administrativo del de Popayán, al proferir la sentencia del 28 de mayo de 2015, dentro del medio de control de reparación directa con el radicado número: 19001333300820140003400; (ii) el Juzgado Cuarto Administrativo de Popayán, con la expedición de la sentencia del 5 de junio de 2013 dentro del medio de control de reparación directa identificado con el radicado número: 190013333004 2012 00122 00 y, (iii) el Tribunal Administrativo del Cauca, con la sentencia del 31 de octubre de 2013, que resolvió el recurso de apelación de la anterior providencia.

De lo anterior, de entrada, se observa que la acción de tutela de la referencia, incumple con requisitos generales de procedencia, como es el caso, de la inmediatez¹¹ y la subsidiariedad¹². Sin embargo, dadas las especiales circunstancias del presente caso, no se puede desconocer que la protección

¹¹ Esta Sección en sentencia del 16 de noviembre de 2016, expediente con radicado número: 11001-03-15-000-2016-02165-00, señaló «pueden presentarse casos en los que se advierte de manera evidente que la aplicación objetiva¹¹ de la regla general de inmediatez conlleve 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 privilegiarse la defensa de los derechos fundamentales invocados por el actor y no erigir la inmediatez como una barrera para esa protección constitucional».

¹² La jurisprudencia constitucional, en relación con el presupuesto de subsidiariedad que rige la acción de tutela, ha señalado que *debe analizarse en cada caso concreto* y, que, en aquellos eventos en que existan otros medios de defensa judicial existen dos excepciones que justifican su procedibilidad, entre ellos, cuando, pese a existir un medio de defensa judicial idóneo, éste no impide la ocurrencia de un perjuicio irremediable, caso en el cual la acción de tutela procede como mecanismo transitorio.

constitucional invocada en el *sub lite* tiene que ver con la defensa del patrimonio público. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado¹³:

“(...) el juez de tutela está en la obligación de actuar con vocación de protección del patrimonio que envuelva interés público, es decir, aunque se trate de controversias económicas, la intervención del juez de amparo en estas circunstancias puede justificarse y se encontraría legitimada ante la afectación de intereses públicos que las tales vulneraciones a los derechos fundamentales puedan ocasionar. En otras palabras, el juez de tutela no puede excluir, prima facie, el estudio de aquellas controversias económicas que revistan una afectación del patrimonio público. (...)”.

Por lo que, tal como lo ha hecho esta Sección en casos similares¹⁴, a fin de verificar si el presente caso comporta la violación al patrimonio público y, con ello, la vulneración al derecho fundamental al debido proceso de la entidad actora, corresponde inaplicar reglas generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales.

Pues, no se puede pasar por alto que la protección constitucional invocada se ejerció con el fin de evitar el doble pago a favor de una persona que ejerció dos veces el mismo medio de control con fundamento en el mismo hecho dañoso y para reclamar los mismos perjuicios, es decir, los morales. Actuación que además de desconocer los postulados de la buena fe y la probidad procesal por parte de quien obró como demandante y las apoderadas judiciales, resultan lesivos del patrimonio público y, por ende, del interés general.

Siendo así, dadas las especiales circunstancias del caso objeto de estudio, la Sala encuentra superados los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela del radicado de la referencia y, en esa medida, procede a verificar si existe afectación al derecho fundamental invocado por la parte actora.

Caso concreto

Lo primero que conviene decir es que la inconformidad de la parte actora no se concreta en la motivación de las providencias judiciales demandadas ni en la decisión en sí misma, sino, en la existencia de dos sentencias proferidas por dos autoridades judiciales difrentes que ordenan el pago de la condena a favor del señor Diego Fernando Mera Ortiz por el mismo hecho dañoso.

Pues bien, el Juzgado Octavo Administrativo de Popayán en sentencia del 5 de junio de 2013, declaró administrativamente responsable al INPEC por las lesiones sufridas por el allí demandante en los hechos ocurridos el día 19 de diciembre de 2011 al interior del Establecimiento Penitenciario Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Popayán, en consecuencia condenó al INPEC a pagar cinco smlmv, por concepto de perjuicios morales. Decisión que fue confirmada por el Tribunal Administrativo y el Juzgado Cuarto Administrativo de Popayán

Por su parte, el Juzgado Octavo Administrativo de Popayán, en sentencia del 28 de mayo de 2015, declaró administrativamente responsable al INPEC por la lesión que sufrió el interno Diego Fernando Mera Ortiz en los hechos del 19 de diciembre de 2011, al interior del Establecimiento Penitenciario Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Popayán, en consecuencia, condenó a la entidad a pagar a la víctima cinco smlmv, por concepto de perjuicios morales.

¹³ Sentencia T – 610 de 2015.

¹⁴ Ver, entre otras, sentencias del: (i) 22 de abril de 2020, Exp.11001-03-15-000-2019-04375-01; 30 de abril de 2020, Exp.11001-03-15-000-2019-04220-00; (ii) 26 de julio de 2018, Exp. 11001-03-15-000-2018-00903-00; 16 de noviembre de 2016; 11001-03-15-000-2016-02165-00.

Lo que de entrada, supone la existencia del supuesto de la cosa juzgada que impedía al Juzgado Octavo Administrativo de Popayán, emitir una condena a favor del señor Mera Ortiz porque ya había sido objeto de debate judicial la pretensión que perseguía, consistente en ser indemnizado por las lesiones que sufrió, en condición de interno, en Establecimiento Penitenciario Carcelario de Alta y Mediana Seguridad de Popayán en hechos registrados 19 de diciembre de 2011.

Según lo señaló la entidad actora, el 4 de junio de 2014, la abogada Luz Alina Cerón Medina radicó ante el INPEC cuenta de cobro de la sentencia condenatoria del 31 de octubre de 2013, en favor del Señor Diego Fernando Mera Ortiz y, el 14 de agosto de 2015, la abogada Claudia Patricia Chaves Martínez, radicó en la entidad la cuenta de cobro de la sentencia del 28 de mayo de 2015, a favor de la misma persona y, concretamente, en el acápite pertinente a la medida cautelar señaló que el segundo pago se encuentra en turno.

Al respecto, se anota que tal como lo había señalado esta Sección¹⁵, a raíz de la declaratoria de responsabilidad administrativa, surgió una relación jurídica entre el INPEC y el señor Diego Fernando Mera Ortiz, que impone el deber de indemnizar los perjuicios morales.

No cabe duda entonces que con la condena reconocida a favor del señor Mera Ortiz, en efecto, se encuentra satisfecho el derecho fundamental a la reparación integral, sin embargo, lo que no puede ocurrir es que exista doble condena con fundamento en el mismo hecho dañoso, en el mismo perjuicio – moral-, pues, ello correspondería un doble pago por la misma erogación, en claro detrimento de recursos de naturaleza pública y con desconocimiento de la cosa juzgada.

En esa medida, corresponde a la Sala revocar la decisión de primera instancia, del 11 de marzo de 2021, proferida por el Consejo de Estado, Sección Primera, en consecuencia, dejar sin efectos la providencia del 28 de mayo de 2015, proferida por el Juzgado Octavo Administrativo de Popayán.

Por lo tanto, debe precisarse que en el evento en que el pago ya se haya efectuado, tal se encuentra amparado por la decisión del 31 de octubre de 2013 que condenó el pago de los perjuicios morales, en caso contrario, solo procede el pago en virtud de la referida sentencia del 31 de octubre de 2013, no siendo procedente entonces efectuar pago alguno con fundamento en la sentencia del 28 de mayo de 2015, proferida por el Juzgado Octavo Administrativo de Popayán.

Cuestión adicional

El señor Diego Fernando Mera Ortiz ejerció los medios de control de reparación directa, por medio de las apoderadas Luz Alina Cerón Medina y Claudia Patricia Chaves Martínez.

¹⁵ Sentencia del 22 de abril de 2020, expediente con radicado número: 11001-03-15-000-2019-04375-01, Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

Esta Sección ya había anticipado¹⁶ que, en otros casos, 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 que 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.

Llamó la atención de la Sala en esa oportunidad, que, tal como ocurre en el caso objeto de estudio, en aquellos procesos también aparecen como apoderadas las abogadas Luz Alina Cerón Medina y Claudia Patricia Chaves Martínez, por considerar que dicha circunstancia pone un manto de duda sobre lealtad en las gestiones adelantadas por las apoderadas en cada uno de estos procesos.

Igualmente, ocurrió en la acción de tutela con radicado número 11001-03-15-000-2020-03930-00, cuyo conocimiento correspondió a la Sección Primera del Consejo de Estado.

Por lo tanto, iguales consideraciones merece el presente asunto y, en esa medida, 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, por lo que se remitirán el expediente magnético y las copias de la presente providencia con destino a la Fiscalía General de la Nación y a la Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Cauca con ocasión a la actuación de las apoderadas en cada uno de los procesos objeto de análisis, que, como se evidenció, no se trata de un evento aislado, sino que por el contrario, es reiterado con al menos en cinco ocasiones y, en atención a los deberes que le asisten al juez de *prevenir, remediar, sancionar o denunciar* los actos que atenten contra la recta administración de justicia, probidad y buena fe que deben predicarse de todo proceso (Art. 44.3. del CGP).

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, por medio de la Sección Cuarta – Sala de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

- 1. Revocar** la decisión de primera instancia, del 11 de marzo de 2021, proferida por el Consejo de Estado, Sección Primera, en consecuencia,
- 2. Dejar** sin efectos la providencia del 28 de mayo de 2015, proferida por el Juzgado Octavo Administrativo de Popayán.
- 3. Remitir** copia de la presente providencia y el expediente magnético con destino a la Fiscalía General de la Nación y a la Comisión Seccional de Disciplina Judicial del Cauca, para que, si a bien lo tienen, inicien las actuaciones que correspondan con ocasión a la actuación de las abogadas Luz Alina Cerón Medina y Claudia Patricia Chaves Martínez, en el presente asunto y en los demás señalados en precedencia.
- 4. Enviar** a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

¹⁶ Sentencia del 22 de abril de 2020, expediente con radicado número: 11001-03-15-000-2019-04375-01, Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

5. Notificar a las partes por el medio más expedito posible.

6. Publicar la presente providencia en la página web del Consejo de Estado.

Notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue considerada y aprobada en la sesión de la fecha.

(Con firma electrónica)
MILTON CHAVES GARCÍA
Presidente de la Sección

(Con firma electrónica)
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

(Con firma electrónica)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO

(Con firma electrónica)
JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ