

Sentencia SU026/21

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

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION- Finalidad/**RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION-** Excepción al principio de cosa juzgada

El recurso extraordinario de revisión es un mecanismo de defensa que fue creado para deshacer las sentencias ejecutoriadas cuando se tiene conocimiento de falencias que llevaron al juez a emitir un fallo contrario al derecho. En ocasiones, es necesario dejar sin valor una sentencia ejecutoriada “debido a que, por circunstancias no conocidas en el momento de adoptar la decisión, o acaecidas con posterioridad a la decisión, se revela que ésta se fundó en un error, fraude o ilicitud”. Este recurso, entonces, constituye una excepción necesaria al principio de cosa juzgada, en la medida en que busca restablecer la justicia material al anular una sentencia ilegítima y ordenar emitir un nuevo fallo acorde con el ordenamiento jurídico.

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION EN MATERIA **CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-Finalidad**

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION-Causales taxativas

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES- Improcedencia por incumplir requisito de subsidiariedad en proceso de reparación directa

La acción de tutela desplazará el recurso extraordinario de revisión siempre que (i) el derecho fundamental cuya protección se solicita no sea susceptible de ser protegido de manera integral dentro del trámite del recurso; y (ii) las causales de revisión no se encuadren dentro de los hechos denunciados por el accionante.

Referencia: Expediente T-7.826.947

Asunto: Acción de tutela instaurada por Elianor Ávila Gómez y José Arnovio Villada Ramírez, actuando mediante apoderado judicial, en contra de la Sección Tercera, Subsección C, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

Magistrada Sustanciadora:
CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá D.C., cinco (5) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Plena de la Corte Constitucional en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos de tutela emitidos el 26 de septiembre de 2019 por la Sección Primera del Consejo de Estado, en primera instancia, y el 26 de noviembre de 2019 por la Sección Segunda, Subsección B, del Consejo de Estado, en segunda instancia.

El expediente de la referencia fue seleccionado para revisión por la Sala de Selección de Tutelas Número Tres¹ mediante auto del 3 de agosto de 2020, notificado el 8 de septiembre del mismo año.

I. ANTECEDENTES

El 28 de mayo de 2019, la señora Elianor Ávila Gómez y el señor José Arnobio Villada Ramírez, actuando mediante apoderado judicial, presentaron acción de tutela contra la sentencia proferida el 1° de octubre de 2018 por la Sección Tercera, Subsección C, del Consejo de Estado por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia. La sentencia demandada revocó el fallo dictado el 28 de junio de 2007 por el Tribunal Administrativo de Arauca y declaró la caducidad de la acción de reparación directa presentada por los accionantes contra la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional. La solicitud de amparo se fundamentó en los siguientes hechos:

1. Hechos

1.1. Los accionantes son compañeros permanentes desde hace más de 32 años y son propietarios de la finca El Peral, ubicada en el municipio de Tame (Arauca). Esta finca tiene una extensión de 1.500 hectáreas y es utilizada para la cría y comercialización de ganado.

1.2. El 18 de marzo de 2003, el Bloque Vencedores de Arauca de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) tomó por la fuerza la finca El Peral. Ese día, la finca contaba con una casa, un establo, una caballeriza y 560 cabezas de ganado, entre otros animales.²

1.3. El 11 de abril de 2003, el señor José Arnobio Villada denunció la ocupación ilegal del inmueble por parte del grupo paramilitar ante la Dirección Seccional de Arauca de la Fiscalía General de la Nación.³ Por su parte, el 6 de mayo de 2003, la señora Elianor Ávila Gómez solicitó ayuda al comandante de la Brigada XVII del Ejército Nacional –presente en la zona de los hechos– para proteger y recuperar sus bienes. En el escrito enviado al comandante Carlos Lemos Pedraza, la accionante manifestó lo siguiente:

¹ Integrada por los magistrados Cristina Pardo Schlesinger y José Fernando Reyes Cuartas.

² Cuaderno de primera instancia, folio 25.

³ Cuaderno de primera instancia, folios 38 a 41.

“El ganado decomisado por las AUC en la finca El Peral son 560 reses (...) Por eso, hoy le suplico que me ayude oportuna y eficazmente para recuperar el ganado retenido, prestándonos seguridad con tropa mientras lo recogemos y los sacamos a otro lugar.”⁴

1.4. El 13 de junio de 2003, el Bloque Vencedores de Arauca destruyó las construcciones de la finca El Peral, hurtó las 560 cabezas de ganado y abandonó el inmueble.

1.5. El 10 de junio de 2005, actuando mediante apoderado judicial, los accionantes presentaron demanda de reparación directa contra la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional por los perjuicios causados con ocasión de la falla en el servicio en la protección del ganado y los bienes de su finca. Las pretensiones de la demanda fueron las siguientes:

“PRIMERO: Declarar administrativa y extracontractualmente responsable a la **NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - EJÉRCITO NACIONAL** de los perjuicios materiales y morales causados a los accionantes con motivo de la omisión en la protección de los bienes como el hurto de Ganado y la destrucción de la finca El Peral ubicada en el municipio de Tame-Arauca, el día 13 de junio de 2003.

SEGUNDO: Como consecuencia de la anterior declaración, que se condene a la **NACIÓN - MINISTERIO DE DEFENSA - EJÉRCITO NACIONAL**, como reparación del daño ocasionado, a pagar a los actores, los perjuicios de orden material, lucro cesante y daño emergente, y moral conforme a lo que resulte probados en el proceso.”⁵

1.6. El Tribunal Administrativo de Arauca, mediante sentencia del 28 de junio de 2007, declaró probada la responsabilidad del Estado y accedió a las pretensiones de la demanda. Expuso que la Brigada XVIII del Ejército Nacional, radicada en el departamento de Arauca, tenía conocimiento de los reclamos y contaba *“con los medios (personal y parte logística) para interrumpir el proceso causal que se inició el 18 de marzo de 2003 y que culminó con la producción del daño el 13 de junio de 2003, por lo cual éste le es imputable”*⁶. Es importante resaltar lo expuesto por el Tribunal Administrativo de Arauca sobre los operativos militares y la omisión del Ejército Nacional frente a la finca El Peral:

“De las actas de los consejos de seguridad [en el municipio de Tame] es notable verificar que las acciones y operaciones militares se dirigen a combatir a los miembros de las guerrillas de las FARC y el ELN, y a la consecución de planes para lograr la recuperación del ganado hurtado por estas organizaciones. Sin embargo, no se vislumbra alguna actividad en contra de las conductas de las

⁴ Cuaderno de primera instancia, folio 45.

⁵ Cuaderno de primera instancia, folio 24.

⁶ Cuaderno de primera instancia, folio 69.

Autodefensas y menos se autorizan órdenes de operación para recuperar las fincas ocupadas por estas fuerzas anómalas.

Las peticiones de seguridad y salvaguarda de los bienes realizadas por la señora Elionor Ávila Gómez en conjunto con la ubicación de la finca, casi en la cabecera urbana del municipio de Tame, donde el Ejército tenía una base de operaciones, llevan a la conclusión cierta de que éste último sabía de las actividades de las AUC y de la operación en la finca El Peral.”⁷

1.7. La Sección Tercera, Subsección C, del Consejo de Estado, mediante sentencia del 1° de octubre de 2018, notificada por edicto el 17 de enero de 2019, revocó la sentencia de primera instancia y declaró la caducidad de la acción de reparación directa. Preciso que el término de caducidad de dos años previsto en el numeral 8 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo⁸ se debe contar a partir del día siguiente de ocurrida la ocupación del inmueble o desde que los accionantes tuvieron conocimiento del daño. En el caso particular, esta fecha se debía fijar el 19 de marzo de 2003, pues el día anterior los accionantes tuvieron conocimiento de la ocupación ilegal de sus bienes por parte de las AUC y, con ello, certeza sobre el daño y su magnitud. Por consiguiente, “[c]omo la demanda se instauró el 10 de junio de 2005, operó el fenómeno preclusivo de la caducidad”⁹.

1.8. El 28 de mayo de 2019, Elianor Ávila Gómez y José Arnovio Villada Ramírez presentaron acción de tutela contra la Sección Tercera, Subsección C, del Consejo de Estado por vulnerar sus derechos al debido proceso y acceso a la administración de justicia. En su opinión, la autoridad judicial accionada incurrió en los siguientes defectos en su sentencia:

- i. La Subsección C incurrió en un defecto procedimental al establecer una pretensión distinta a la expresada en la acción de reparación directa. Las pretensiones de la demanda estaban dirigidas a obtener la indemnización de los daños causados por el grupo paramilitar el 13 de junio de 2003, fecha en que hurtaron el ganado y destruyeron el inmueble, y no a que se indemnizaran los perjuicios provocados desde el día que tuvieron conocimiento de la ocupación ilegal de su finca.¹⁰ Esta modificación de la *causa petendi* de la demanda permitió al Consejo de Estado declarar la caducidad de la acción sin tener que estudiar de fondo el asunto.
- ii. La Subsección C incurrió en un defecto fáctico al concluir que el daño antijurídico se materializó el día que el grupo paramilitar tomó por la fuerza y retuvo la finca El Peral. La ocupación ilegal por parte del Bloque

⁷ Cuaderno de primera instancia, folio 66.

⁸ Esta disposición consagra lo siguiente: “Artículo 136. Modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998. Caducidad de las acciones: [...] 8. La de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquiera otra causa”.

⁹ Cuaderno de primera instancia, folio 80.

¹⁰ Para los accionantes, “las pretensiones formuladas en la demanda no estaban dirigidas a que se indemnizaran los perjuicios irrogados por el tiempo que fueron privados de la posesión y explotación (usufructo) del inmueble, sino a que se indemnice el daño material por el **hurto del ganado y la destrucción de la finca El Peral** (...) ocurridos el 13 de junio de 2003. (Negrilla y subrayado son del texto original)”. Cuaderno de primera instancia, folio 6.

Vencedores de Arauca marcó el inicio de un daño que solo se consumó y adquirió certeza el 13 de junio de 2003. Antes de esta fecha no era posible tener conocimiento cierto, real y concreto sobre la magnitud de los perjuicios. En ese sentido, la autoridad judicial accionada ignoró las pruebas que indicaban la existencia de un daño que se consumó con el hurto del ganado y la destrucción del inmueble.

- iii. La Subsección C desconoció el precedente jurisprudencial referente a la caducidad de la acción de reparación directa cuando el daño es continuado o de tracto sucesivo. La sentencia atacada omitió, por un lado, aplicar la regla edificada por el Consejo de Estado según la cual el término de caducidad no empieza a correr mientras los daños se siguen produciendo, por mucho que sea el tiempo transcurrido desde que tuvo lugar el hecho que los desencadenó. Por otro lado, obvió que los accionantes fueron obligados a abandonar el lugar donde desarrollaban su actividad económica y no pudieron retornar hasta el 13 de junio de 2003, situación que debió ser tomada en cuenta para efectos de determinar la caducidad de la acción.

1.9. Como consecuencia de lo anterior, los accionantes solicitaron dejar sin efectos la sentencia del 1° de octubre de 2018 que declaró la caducidad de la acción de reparación directa y, en su lugar, ordenar a la autoridad judicial accionada proferir una nueva sentencia en la que resuelva de fondo el asunto.

2. Pruebas relevantes que obran en el expediente

- Copia de la demanda de reparación directa presentada por Elianor Ávila Gómez y José Arnovio Villada contra la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional, con radicado del 10 de junio de 2005.
- Copia de la denuncia presentada por el señor José Arnovio Villada ante la Fiscalía General de la Nación el 11 de abril de 2003.
- Copia de la solicitud de protección enviada el 6 de mayo de 2003 por Elianor Ávila Gómez al comandante de la Brigada XVIII de Arauca del Ejército Nacional.
- Copia de la declaración rendida por el señor Wilson Cuevas Alarcón, propietario de la finca vecina a El Peral, el 8 de marzo de 2006 ante el Tribunal Administrativo de Arauca.
- Copia de la declaración rendida por el señor Javier Enrique Rojas, trabajador de la finca El Peral, el 5 de diciembre de 2006 ante el Tribunal Administrativo de Arauca.
- Copia de la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Arauca el 28 de junio de 2007 dentro del proceso de reparación directa promovida por los accionantes contra la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional, con radicado 81-0012331002-2005-0143.
- Copia de la sentencia de segunda instancia proferida por la Sección Tercera, Subsección C, del Consejo de Estado el 1° de octubre de 2018 dentro del proceso de reparación directa promovida por los accionantes

contra la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional, con radicado 07001-23-000-2005-00143-01.

3. Traslado y contestación de la acción de tutela

3.1. La Sección Primera del Consejo de Estado, mediante auto del 18 de junio de 2019, admitió la acción de tutela y ordenó notificar a los magistrados de la Sección Tercera, Subsección C, del Consejo de Estado para que ejercieran su derecho a la defensa. De igual forma, ordenó vincular al proceso de tutela al Ministerio de Defensa – Ejército Nacional.

3.2. El magistrado Guillermo Sánchez Luque, magistrado de la Sección Tercera, Subsección C, del Consejo de Estado, respondió que los argumentos expuestos en la sentencia censurada eran suficientes para explicar la improcedencia del amparo solicitado.

3.3. La señora Sandra Marcela Parada, coordinadora del Grupo Contencioso Constitucional del Ministerio de Defensa, solicitó negar el amparo por no existir vulneración de los derechos fundamentales. Sostuvo que los accionantes tuvieron certeza del momento en que se produjo el hecho generador del daño el 18 de marzo de 2003, fecha en que el grupo de las AUC tomó por la fuerza y de manera ilegal la finca El Peral. A partir de esta fecha debía empezar a contarse el término de la caducidad de la acción de reparación directa.

4. Decisiones que se revisan

Fallo de primera instancia

4.1. La Sección Primera del Consejo de Estado, mediante sentencia del 26 de septiembre de 2019, negó el amparo solicitado al considerar que la autoridad judicial accionada no incurrió en los defectos alegados. A su juicio, la Sección Tercera, Subsección C, expuso adecuadamente que los accionantes tuvieron pleno conocimiento sobre la gravedad y magnitud del daño en el momento en que el grupo paramilitar se apropió ilegalmente de su finca el 18 de marzo de 2003.¹¹ A partir de ese momento “*podían hacer uso de la acción de reparación directa y no desde el momento en que se agravó el daño, esto es, cuando se enteraron sobre la destrucción del predio y que el ganado había sido trasladado a otra zona*”¹². Por este motivo, operó la caducidad y no es posible ordenar a la autoridad judicial accionada estudiar de fondo las pretensiones.

¹¹ La Sección Primera hace referencia a la denuncia del 11 de abril de 2003 presentada por José Arnobio Villada ante la Dirección Seccional de Arauca de Fiscalía General de la Nación, en la que expuso el siguiente relato de los hechos: “[H]ablé con el señor Rubén que es el Comandante de ellos y me dijo que esperara pero no supe para qué, porque me tocó venirme porque la guerrilla mató a unos amigos en una finca llamada El Totumo como el 18 de marzo (...) y entonces el tipo bajó bravísimo a la finca y corrió a mi hijo Mauricio y le dijo que sacaran el ganado de él y yo tengo el ganado mío, y yo tengo un encargado ahí, **pero ellos le dijeron que si yo no les pagaba que ellos lo cogían (...) y ya se apropiaron de la finca, ya están ahí apoderados de eso** (resaltado es del texto original)”. Cuaderno de primera instancia, folio 133 (reverso).

¹² Cuaderno de primera instancia, folio 134 (reverso).

4.2. El consejero Oswaldo Giraldo López salvó su voto al considerar que la solicitud de amparo debió ser declarada improcedente por no cumplir el requisito de subsidiariedad. En su opinión, los accionantes no agotaron el recurso extraordinario de revisión contra la sentencia que declaró la caducidad de la acción de reparación directa. Sostuvo que la procedencia del amparo está supeditada a que no concurran ninguna de las causales este recurso. Sin embargo, en el caso particular las pretensiones de los accionantes se encuadraban en la causal del numeral 5 del artículo 250 de la Ley 1437 de 2011, relativa a la existencia de una nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación.¹³

Impugnación

4.3. Por intermedio de apoderado judicial, los accionantes impugnaron la decisión de primera instancia al considerar que el juez de tutela cometió los mismos defectos que la Sección Tercera, Subsección C, del Consejo de Estado. Contrario a lo que afirman las autoridades judiciales, los daños reclamados en la acción de reparación no ocurrieron el 18 de marzo de 2003 con la retención ilegal de la finca El Peral por parte del grupo paramilitar. Esta fecha solo marcó el inicio del curso causal que culminó con el robo del ganado y la destrucción del inmueble el 13 de junio de 2003. Entre estas dos fechas se produjo la omisión del Ejército Nacional de evitar la ocurrencia de dichos daños, a pesar de la solicitud de protección presentada previamente por los accionantes, la obligación constitucional de esta autoridad de proteger los bienes de las personas y su capacidad institucional para hacerlo.

Fallo de segunda instancia

4.4. En sentencia del 26 de noviembre de 2019, la Sección Segunda, Subsección B, del Consejo de Estado confirmó la sentencia de primera instancia que negó el amparo de los derechos fundamentales solicitado por los accionantes.

5. Trámite en sede de revisión

Auto del 25 de septiembre de 2020

5.1. Mediante auto del 25 de septiembre de 2020, la suscrita magistrada ofició al Tribunal Administrativo de Arauca para que remitiera, en calidad de préstamo, el expediente con radicado No. 07001-23-31-000-2005-00143-01 (34515), correspondiente a la acción reparación directa presentada por Elianor Ávila Gómez y José Arnovio Villada Ramírez contra la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional.

Informe del 25 de septiembre de 2020 y sesión de Sala Plena del 30 de septiembre de 2020

5.2. La magistrada ponente, mediante informe del 25 de septiembre de 2020, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 61 del Acuerdo 02 de 2015, informó a la Sala Plena sobre los antecedentes del expediente T-7.826.947 con el fin de que ésta determinara si asumía su conocimiento. En sesión del 30 de

¹³ Cuaderno de primera instancia, folios 151 a 157.

septiembre de 2020, la Sala Plena de la Corte Constitucional decidió asumir el conocimiento del asunto de la referencia.

Respuesta del Tribunal Administrativo de Arauca

5.3. El 1 de octubre de 2020, la señora Martha Elizabeth Mogollón, secretaria general del Tribunal Administrativo de Arauca, informó a la Secretaría General de la Corte Constitucional que el expediente solicitado por la magistrada sustanciadora fue remitido el 14 de febrero de 2020 al Consejo de Estado debido a que Elianor Ávila y José Arnovio Villada interpusieron el recurso extraordinario de revisión bajo el radicado 11001031500020200026600. Y que, en providencia proferida el 25 de septiembre de 2020 a favor de los demandantes, la Sala Cuarta Especial de Decisión del Consejo de Estado dispuso:

“PRIMERO. DECLÁRASE FUNDADO el recurso extraordinario de revisión interpuesto por los señores **ELIANOR ÁVILA GÓMEZ** y **JOSÉ ARNOBIO VILLADA RAMÍREZ** contra la sentencia de 1° de octubre de 2018 proferida por la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado dentro del proceso de reparación directa radicado con el No. 07001-23-31-000-2005-00143-01 (34515).

SEGUNDO. En consecuencia, **INFÍRMASE** la referida providencia y por Secretaría de esta Sala de Decisión o de la Secretaría General **DEVUÉLVASE** el proceso a la Sección Tercera Subsección C del Consejo de Estado para que profiera nuevamente fallo teniendo en cuenta la protección del debido proceso y del derecho a la administración de justicia en cuanto a lo indicado sobre la inoperancia de la caducidad del medio de control de reparación directa.”

Auto 441 de 2020

5.4. Mediante el Auto 441 del 19 de noviembre de 2019, la magistrada ponente ofició a la Secretaría General del Consejo de Estado para que remitiera (i) el expediente con radicado No. 07001-23-31-000-2005-00143-01 34515 correspondiente a la acción reparación directa presentada por Elianor Ávila Gómez y José Arnovio Villada Ramírez contra la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional; y (ii) copia de la sentencia proferida el 25 de septiembre de 2020 en el trámite del recurso extraordinario de revisión con radicado 11001031500020200026600. De igual forma, la Sala Plena aprobó la suspensión de los términos para fallar el asunto de la referencia por el término de quince (15) días hábiles, contados a partir de la notificación del auto.

Respuesta de la Secretaría General Consejo de Estado

5.5. El 22 de enero de 2021, la Secretaría General del Consejo de Estado envió a la Corte Constitucional copia de la sentencia proferida por la Sala 4 Especial de Decisión del Consejo de Estado, en el trámite del recurso extraordinario de revisión promovido por Elianor Ávila Gómez y José Arnovio Villada Ramírez contra la sentencia emitida el 1° de octubre de 2018 por la Sección Tercera, Subsección B, del Consejo de Estado.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

1.1. La Sala Plena de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro del trámite de referencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico y esquema de la decisión

2.1. De acuerdo con lo expuesto en el acápite de antecedentes, en esta oportunidad le corresponde a la Sala Plena de la Corte Constitucional determinar si se está ante el fenómeno de la carencia actual por hecho sobreviniente¹⁴ en relación con la acción de tutela presentada por Elianor Ávila Gómez y José Arnovio Villada Ramírez contra la Sección Tercera, Subsección C, del Consejo de Estado. No obstante, antes de resolver este asunto, la Sala debe verificar el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.

2.2. A continuación, se abordarán los siguientes temas: (i) la procedencia excepcional de la acción tutela contra providencias judiciales; (ii) el requisito de subsidiariedad y la obligación del accionante de agotar los medios de defensa disponibles; (iii) el recurso extraordinario de revisión en materia contencioso-administrativa como mecanismo de defensa idóneo y eficaz; y, por último, (iv) se examinará el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia en el caso objeto de revisión.

3. La procedencia excepcional de la acción tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia¹⁵

3.1. La posibilidad excepcional de presentar acciones de tutela contra providencias judiciales es una cuestión que ha sido abordada por la Corte Constitucional desde sus inicios. La discusión tiene su origen en el artículo 86 de la Constitución Política, el cual establece que toda persona puede utilizar la acción de tutela para reclamar la protección de sus derechos fundamentales “cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción y omisión de cualquier autoridad pública”. El texto de este artículo no contempla salvedades que limiten la procedencia de la acción de tutela contra

¹⁴ En el presente caso se configura una carencia actual de objeto por hecho sobreviniente y no por hecho superado debido a que las circunstancias fácticas y jurídicas que fundamentaron el escrito de tutela cambiaron sustancialmente luego de que los jueces de tutela se pronunciaron sobre el amparo invocado. Es decir, la satisfacción de las pretensiones de los accionantes no ocurrió entre el momento de la interposición de la tutela y el fallo, sino después de ello, en sede de revisión, lo que configura, según la jurisprudencia de la Sala Plena, la categoría de la carencia actual de objeto por *hecho sobreviniente*. Esto sucede en aquellas circunstancias cuando la orden de la Corte Constitucional “resultaría inocua dado que el accionante perdió el interés en la satisfacción de la pretensión solicitada o ésta fuera imposible de llevar a cabo”. Al respecto, las sentencias SU-225 de 2013, M.P. Alexei Julio Estrada y SU-522 de 2019, M.P. Diana Fajardo Rivera.

¹⁵ El contenido de este acápite fue desarrollado de acuerdo con lo expuesto por la magistrada ponente en las sentencias T-237 de 2018 y SU-073 de 2020.

dichas autoridades. Por tanto, si los jueces son autoridades públicas¹⁶, debe entenderse que la acción de tutela también procede contra sus decisiones.

3.2. Esta cuestión fue estudiada por la Corte en la Sentencia C-543 de 1992 al conocer una demanda contra los artículos 11, 12 y 40 del Decreto 2591 de 1991, relativos a la caducidad de la acción de tutela contra providencias judiciales. En este fallo, la Sala Plena expuso que, por regla general, el recurso de amparo no es procedente contra las decisiones de los jueces por ser contrario a los principios constitucionales de seguridad jurídica y autonomía e independencia de la administración de justicia. No obstante, la acción de tutela puede proceder excepcionalmente frente a “*vías de hecho judicial*” o “*actuaciones arbitrarias imputables al funcionario judicial que desconozcan o amenacen derechos fundamentales*”.¹⁷

3.3. Con fundamento en esta excepción, la Corte desarrolló una doctrina sobre el concepto de “*vías de hecho judicial*”¹⁸ que permitió cuestionar mediante acción de tutela los pronunciamientos de los jueces que fueran ostensiblemente arbitrarios, caprichosos y contrarios a la Constitución.¹⁹ La solicitud de amparo, en todo caso, tendría un alcance restringido en la medida en que solo procede “*cuando pueda establecerse claramente que la actuación del juzgador es violatoria de derechos fundamentales, sin que sea factible entender que la tutela, en sí misma, constituye un juicio de corrección de los asuntos ya definidos por la autoridad competente*”²⁰.

3.4. La doctrina sobre las “*vías de hecho judicial*” fue progresivamente reelaborada por la jurisprudencia constitucional debido a su vaguedad para interpretar los escenarios que hacían procedente la tutela contra providencias judiciales. La Corte observó que los autos y las sentencias podían ser atacadas por causa de otros defectos adicionales, y dado que esos nuevos defectos no implicaban una actuación arbitraria y caprichosa del juez, era más adecuado

¹⁶ Las autoridades públicas son “todas aquellas personas que están facultadas por la normatividad para ejercer poder de mando o decisión en nombre del Estado y cuyas actuaciones obliguen y afecten a los particulares. Los jueces son autoridades públicas, puesto que ejercen jurisdicción, es decir, administran justicia en nombre del pueblo y por autoridad de la Constitución y de la Ley”. Corte Constitucional, Sentencia T-501 de 1992, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

¹⁷ Al respecto, dijo la Corte: “Ahora bien, de conformidad con el concepto constitucional de autoridades públicas, no cabe duda de que los jueces tienen esa calidad en cuanto les corresponde la función de administrar justicia y sus resoluciones son obligatorias para los particulares y también para el Estado. En esa condición no están excluidos de la acción de tutela respecto de actos u omisiones que vulneren o amenacen derechos fundamentales (...). Así, por ejemplo, nada obsta para que por la vía de la tutela se ordene al juez que ha incurrido en dilación injustificada en la adopción de decisiones a su cargo que proceda a resolver o que observe con diligencia los términos judiciales, ni riñe con los preceptos constitucionales la utilización de esta figura ante actuaciones de hecho imputables al funcionario por medio de las cuales se desconozcan o amenacen los derechos fundamentales, ni tampoco cuando la decisión pueda causar un perjuicio irremediable, para lo cual sí está constitucionalmente autorizada la tutela (...)”. Corte Constitucional, Sentencia C-543 de 1992, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-086 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁹ En estos casos, la Corte reconoció la necesidad de “recuperar la legitimidad del ordenamiento jurídico existente y, en consecuencia, propender por la protección de los derechos que resulten conculcados”. Corte Constitucional, Sentencia T-960 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

²⁰ En ese sentido, la procedencia excepcional de la tutela contra providencias judiciales, “parte del equilibrio adecuado que debe existir, entre el respeto a los principios constitucionales de seguridad jurídica y autonomía judicial, por un lado, y la prevalencia y eficacia de los derechos fundamentales, por el otro, para disponer sobre su protección, cuando éstos han resultado ilegítimamente afectados con una decisión judicial”. Corte Constitucional Sentencia T-217 de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

utilizar una serie de causales que hicieran procedente la acción de tutela.²¹ De esta manera, se reemplazó la noción de “*vía de hecho*” por el de “*causales generales y específicas de procedencia*” con el fin de incluir aquellas situaciones en las que “*si bien no se está ante una burda trasgresión de la Carta, si se trata de decisiones ilegítimas que afectan derechos fundamentales*”²².

3.5. Independientemente de la denominación de los supuestos de procedencia, esta Corporación ha entendido la tutela contra providencias judiciales como un “*juicio de validez*” y no como un “*juicio de corrección*” del fallo cuestionado.²³ Este enfoque impide que el mecanismo de amparo constitucional sea utilizado indebidamente como una instancia adicional para discutir los asuntos de índole probatorio o de interpretación del derecho que dieron origen a la controversia judicial. En el marco del proceso, las partes cuentan con los recursos judiciales ordinarios y extraordinarios dispuestos por el legislador para combatir las decisiones de los jueces que estimen arbitrarias o incompatibles con sus derechos. Sin embargo, si luego de agotar dichos recursos persiste la arbitrariedad judicial, en estos casos puntuales se encuentra habilitada la tutela contra providencias judiciales.

3.6. En la Sentencia C-590 de 2005, la Sala Plena sistematizó los requisitos de procedencia de la tutela cuando la amenaza o violación de los derechos proviene de una decisión judicial. Este fallo diferenció entre “*requisitos de carácter general que habilitan la interposición de la tutela, y otros de carácter específico, que tocan con la procedencia misma del amparo una vez interpuesto*”²⁴. Los *requisitos generales* son presupuestos cuyo completo cumplimiento es una condición indispensable para que el juez de tutela pueda entrar a valorar de fondo el asunto puesto en su conocimiento, mientras que los *requisitos específicos* corresponden, puntualmente, a los vicios o defectos presentes en la decisión judicial y que constituyen la causa de la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales.

3.7. Siguiendo lo establecido en la referida providencia, reiterada de manera uniforme en posteriores pronunciamientos²⁵, para que una decisión judicial pueda ser revisada en sede de tutela es necesario que previamente cumpla con los siguientes requisitos generales de procedencia:

a. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional;

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;

c. Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela

²¹ Corte Constitucional, Sentencia SU-695 de 2015, M.P. Jorge Ignacio Pretelt.

²² Corte Constitucional Sentencia T-217 de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

²³ Corte Constitucional, Sentencia T-016 de 2019, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

²⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-590 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

²⁵ Entre otras, las sentencias, SU-263 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio; SU-210 de 2017, M.P. José Antonio Cepeda; SU-068 de 2018, M.P. Alberto Rojas Ríos; SU-184 de 2019, M.P. Alberto Rojas Ríos y SU-073 de 2020, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración;

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;

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;

f. Que no se trate de sentencias de tutela.”²⁶

3.8. Una vez verificado el cumplimiento integral de los requisitos generales, la procedencia de la tutela contra una decisión judicial depende de que la misma haya incurrido en al menos una de las siguientes causales específicas:

“a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.

b. Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.

c. Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.

d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.

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

²⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-590 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

i. Violación directa de la Constitución.”²⁷

3.9. En resumen, la sentencia C-543 de 1992 excluyó del ordenamiento jurídico la normatividad que hacía procedente la acción de tutela contra providencias judiciales *como regla general*, permitiendo su procedencia solo de *manera excepcional*.²⁸ Por su parte, la sentencia C-590 de 2005 sistematizó los desarrollos de la jurisprudencia en la materia y señaló que la tutela procede contra las decisiones de los jueces previo cumplimiento de ciertos y rigurosos requisitos de procedibilidad: unos de carácter general, que habilitan la interposición de la tutela, y otros de carácter específico, que tocan con el estudio de fondo del amparo.

4. El requisito de subsidiariedad. Improcedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales cuando no se han agotado todos los medios de defensa judicial

4.1. El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es un mecanismo de amparo autónomo, residual y subsidiario, puesto que solo es procedente cuando el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial. En principio, antes de acudir a la acción de tutela una persona debe agotar todos los medios de defensa –ordinarios y extraordinarios– que tenga a su alcance para reclamar la protección de sus derechos.

4.2. Esta regla, no obstante, tiene dos excepciones. De acuerdo con el inciso tercero del artículo 86 superior y el numeral 1° del artículo 6 del Decreto 2591, la acción de tutela será procedente, aunque el afectado cuente con otro medio de defensa judicial, cuando (i) la misma se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable o (ii) cuando, en correspondencia con la situación fáctica bajo análisis, se pueda establecer que los recursos judiciales no son idóneos ni eficaces para superar la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales invocados.

4.3. La exigencia de agotar los medios de defensa disponibles se hace más estricta cuando se utiliza la acción de tutela para atacar providencias judiciales. En la sentencia C-590 de 2005, antes citada, esta Corporación precisó que la solicitud de amparo constitucional contra las decisiones de los jueces “*solo procede cuando se hubieren agotado todos los medios ordinarios o extraordinarios o, excepcionalmente, cuando la protección resulte urgente para evitar un perjuicio irremediable*”. Y más adelante, enfatizó que “[e]n la medida en que el amparo es un recurso subsidiario, es necesario que se agoten, antes de interponerlo, la totalidad de los medios ordinarios y extraordinarios de defensa”²⁹.

4.4. La naturaleza autónoma, residual y subsidiaria de la acción de tutela impone a las personas el deber de agotar previamente todos los mecanismos judiciales que el ordenamiento jurídico pone a su disposición 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*

²⁷ Ibidem.

²⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-291 de 2014, M.P. Jorge Iván Palacio.

²⁹ Corte Constitucional, sentencia C-590 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

jurisdicción constitucional todas las decisiones inherentes a ellas y de propiciar un desborde institucional en el cumplimiento de las funciones de esta última”³⁰.

4.5. La Sala Plena ha reiterado en múltiples ocasiones que los recursos judiciales ordinarios y extraordinarios constituyen, por regla general, las vías legítimas de defensa y reconocimiento de los derechos fundamentales.³¹ La acción de tutela no fue diseñada para desplazar a los jueces del ejercicio de sus competencias naturales, motivo por el cual, en principio, no es procedente acudir ante un juez de tutela para impugnar las decisiones judiciales si previamente no se han empleado los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial. El agotamiento de estas herramientas constituye, entonces, un requisito indispensable para que el juez de tutela pueda entrar a estudiar la vulneración invocada por el accionante.

4.6. En efecto, esta Corporación ha precisado que *“cuando una persona acude a la administración de justicia con el fin de que le sean protegidos sus derechos, no puede desconocer las acciones judiciales contempladas en el ordenamiento jurídico, ni pretender que el juez de tutela adopte decisiones paralelas a las del funcionario que debe conocer, dentro del marco estructural de la administración de justicia, de un determinado asunto radicado bajo su competencia”*³².

4.7. Al respecto, la Sentencia SU-062 de 2018 resumió las razones que justifican un examen estricto de subsidiariedad cuando se trata de tutelas contra providencias judiciales:

“En primer lugar, las sentencias son decisiones emanadas de un juez que recibió el encargo constitucional de poner fin a las controversias en una jurisdicción determinada, para lo cual, fue revestido de autonomía e independencia (...). [L]a acción de tutela que no es presentada con apego estricto al principio de subsidiariedad, niega la garantía del debido proceso, de acuerdo con la cual, una persona sólo puede ser procesada por su juez natural.

En segundo lugar, las etapas, el procedimiento y los recursos que conforman un proceso son el primer espacio de protección de los derechos fundamentales de los asociados, especialmente en lo que tiene que ver con las garantías del debido proceso de manera que no es admisible que el afectado alegue la vulneración o amenaza de un derecho fundamental cuando no ha solicitado el amparo de sus derechos dentro del proceso, pues, en principio, el ordenamiento jurídico le ha dotado de todas las herramientas necesarias para corregir durante su trámite las irregularidades procesales que puedan afectarle.

³⁰ Ibidem.

³¹ La observancia estricta del requisito de subsidiariedad en las tutelas contra providencias judiciales ha sido reiterada, entre muchas otras, por las sentencias SU-263 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio; SU-210 de 2017, M.P. José Antonio Cepeda; SU-068 de 2018, M.P. Alberto Rojas Ríos; SU-184 de 2019, M.P. Alberto Rojas Ríos y SU-073 de 2020, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

³² Corte Constitucional, sentencias T -715 de 2016 y T-038 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Y la última razón es que la acción de tutela contra providencias judiciales no pretende sustituir al juez natural, ni discutir aspectos legales que ya han sido definidos, o están pendientes de definir. Sin embargo, cuando se desconoce el principio de subsidiariedad, y se intenta usar la acción de tutela como otra instancia u otro recurso de litigio, sin que existan razones evidentes para advertir violaciones a derechos fundamentales, se atenta contra la cosa juzgada y contra la seguridad jurídica”³³

4.8. En suma, la aplicación del requisito de subsidiariedad se hace más riguroso cuando se atacan mediante acción de tutela las decisiones judiciales. En cada caso concreto le corresponde al juez de tutela verificar, como presupuesto indispensable para aceptar la procedencia del amparo, que el accionante agotó todos los medios ordinarios y extraordinarios de defensa a su alcance. De manera que, como se expuso anteriormente, solo es posible utilizar la tutela como mecanismo principal si el actor acredita la amenaza de un perjuicio irremediable³⁴ o si se verifica la falta de idoneidad o eficacia de los mecanismos de defensa disponibles.³⁵

5. El recurso extraordinario de revisión en materia contencioso-administrativa como mecanismo de defensa idóneo y eficaz. Reiteración de jurisprudencia

5.1. En la sentencia C-520 de 2009, al estudiar una demanda contra el artículo 57 (parcial) de la Ley 46 de 1998, la Corte Constitucional se refirió a la naturaleza y finalidad del recurso extraordinario de revisión en el ordenamiento jurídico colombiano. Expuso que este recurso, previsto por el legislador en la jurisdicción ordinaria –civil, penal y laboral– y la jurisdicción contencioso-administrativa³⁶, es una excepción al principio de cosa juzgada de las sentencias ejecutoriadas, pues busca “*enmendar los errores o ilicitudes cometidos en su expedición, así como restituir el derecho del afectado a través de una nueva providencia fundada en razones de justicia material, que resulte acorde con el ordenamiento jurídico*”³⁷.

³³ Corte Constitucional, sentencia SU-062 de 2018, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

³⁴ En lo que tiene que ver con la inminencia de un perjuicio irremediable, esta Corporación ha sostenido que “es viable valerse de la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar la configuración de un perjuicio irremediable, el cual se materializa cuando el peligro que se cierne sobre el derecho fundamental es de tal magnitud que afecta con inminencia y de manera grave su subsistencia, requiriendo por tanto de medidas urgentes e impostergables que lo neutralicen”. Corte Constitucional, Sentencia T-634 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

³⁵ En la Sentencia T-795 de 2011, M.P. Jorge Iván Palacio, citada por la Sentencia SU-263 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio la Corte expuso al respecto: “En aquellos casos en que se logra establecer la existencia de otro mecanismo de defensa judicial debe ponderarse la idoneidad de dicho medio de protección, valorando el caso concreto y determinando su eficacia en las circunstancias específicas que se invocan en la tutela. Por esta razón, el juez constitucional debe establecer si el procedimiento alternativo permite brindar una solución ‘clara, definitiva y precisa’ a las pretensiones que se ponen a consideración del debate *iusfundamental* y su eficacia para proteger los derechos invocados”.

³⁶ En efecto, la Sentencia C-520 de 2009, M.P. María Victoria Calle, indica que “la procedencia y causales del recurso extraordinario de revisión se encuentran regulados en: (i) En materia civil, en el Código de Procedimiento Civil, los artículos 379 y 380. En materia laboral, en la Ley 712 de 2001, artículos 30 y 31; (iii) En el ámbito penal, en la Ley 600 de 2000, artículo 192; y (iv) En materia contencioso-administrativa, en el Código Contencioso Administrativo, Artículo 188. (modificado por el artículo 57 de la Ley 446 de 1998)”. Actualmente, las causales del recurso extraordinario de revisión en materia contencioso-administrativa se encuentran consagradas de manera taxativa en el artículo 250 de la Ley 1437 de 2011 (C.P.A.C.A).

³⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-520 de 2009, M.P. María Victoria Calle.

5.2. El recurso extraordinario de revisión es un mecanismo de defensa que fue creado para deshacer las sentencias ejecutoriadas cuando se tiene conocimiento de falencias que llevaron al juez a emitir un fallo contrario al derecho.³⁸ En ocasiones, es necesario dejar sin valor una sentencia ejecutoriada “*debido a que, por circunstancias no conocidas en el momento de adoptar la decisión, o acaecidas con posterioridad a la decisión, se revela que ésta se fundó en un error, fraude o ilicitud*”³⁹. Este recurso, entonces, constituye una excepción necesaria al principio de cosa juzgada, en la medida en que busca restablecer la justicia material al anular una sentencia ilegítima y ordenar emitir un nuevo fallo acorde con el ordenamiento jurídico.

5.3. En la sentencia C-450 de 2015, esta Corporación reiteró que el recurso de revisión es una herramienta para restituir los derechos al debido proceso y acceso a la administración de justicia del afectado a través de una nueva sentencia. Sin embargo, debido a su naturaleza excepcional, el legislador limitó su ejercicio al cumplimiento de unas causales taxativas de procedencia. Al respecto, este fallo señaló:

“La revisión, que no es un recurso sino una acción, pretende, como lo ha señalado la doctrina y la jurisprudencia, un examen detallado de ciertos hechos nuevos que afectan la decisión adoptada y el sentido de justicia que de ella emana. La acción de revisión, en la medida en que afecta la certeza brindada por la cosa juzgada, es no sólo extraordinaria, sino que además procede por las causales taxativamente señaladas por la ley, y no es posible aducir otras distintas. Y esta taxatividad es razonable, pues se trata de una figura que modifica providencias amparadas en el principio de cosa juzgada, y por ello las causales previstas para la revisión deben ser aplicadas e interpretadas en sentido restringido”⁴⁰

5.4. En materia contencioso-administrativa, el artículo 248 de la Ley 1437 de 2011 regula este recurso y define su ámbito de aplicación de la siguiente manera: “[e]l 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”. Así mismo, el artículo 250 de la misma ley establece las causales de procedencia:

“Artículo 250. Causales de revisión. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, son causales de revisión:

1. Haberse encontrado o recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria.
2. Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados.
3. Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición.

³⁸ Ibidem.

³⁹ Corte Constitucional, Sentencia SU-210 de 2017, M.P. José Antonio Cepeda.

⁴⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-450 de 2015. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

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.”

5.5. Respecto de la tipología y comprensión particular de estas causales, el Consejo de Estado precisó que, a excepción del numeral 4º, ninguno de los numerales que posibilitan la revisión extraordinaria apuntan a reabrir el debate jurídico ni refutan el criterio con que el juez interpretó o aplicó la ley. Por el contrario, las causales cuestionan puntualmente las irregularidades procesales y probatorias que afectaron la integridad de la decisión y vulneraron los derechos de las partes. Al respecto, dicha autoridad judicial expuso que “*las causales de los numerales 5 y 8 son de índole procesal, mientras que las causales de los numerales 1, 2, 3, 6 y 7 recaen sobre aspectos que atañen a la validez o insuficiencia de los elementos de prueba que determinaron el sentido de la decisión*”⁴¹.

5.6. Lo anterior erige al recurso extraordinario de revisión en materia contencioso-administrativa como un medio de defensa idóneo y eficaz cuando la vulneración del derecho al debido proceso tiene origen en un fallo judicial que se encuentra ejecutoriado. De hecho, la jurisprudencia constitucional ha reconocido la innegable semejanza entre la acción de tutela y el recurso de revisión cuando se busca proteger este derecho:

“A través de ese medio [recurso extraordinario especial de revisión] se plantearía la controversia sobre el debido proceso en términos idénticos a los que constituyen el presupuesto para resolver la acción de tutela, al punto que un pronunciamiento del juez constitucional dejaría sin oficio al juez competente. Los dos procesos, el extraordinario especial de revisión y el de tutela, tendrían identidad de *causa petendi* y de *petitum*, y resulta claro que no puede haber, sobre la misma causa, dos pronunciamientos judiciales concurrentes”⁴².

5.7. Estas similitudes entre los dos mecanismos de defensa han llevado a la Corte Constitucional a establecer la siguiente subregla de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales:

⁴¹ Consejo de Estado, Sala Cuarta Especial de Decisión, sentencia del 7 de febrero de 2017, rad. 11001-03-15-000-2013-02042-00(REV), M. P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

⁴² Corte Constitucional, Sentencia SU-858 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil, citada por la Sentencia SU-073 de 2020, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

“[E]l recurso de revisión constituye un mecanismo idóneo y eficaz de defensa judicial dependiendo de la naturaleza de los derechos invocados por el peticionario, y la cobertura brindada por las causales aplicables al proceso específico. Así, el recurso será eficaz cuando a) la única violación alegada sea el derecho al debido proceso y, eventualmente, la de otros derechos que no tienen carácter fundamental, o b) cuando el derecho fundamental cuya protección se solicita sea susceptible de ser protegido de manera integral dentro del trámite del recurso, porque concurren en él (i) causales de revisión evidentemente dirigidas a salvaguardar dicho derecho, y (ii) en caso de prosperar el recurso, decisiones que restauran de forma suficiente y oportuna el derecho.”⁴³

5.8. Dicho de otro modo, la acción de tutela desplazará el recurso extraordinario de revisión siempre que (i) el derecho fundamental cuya protección se solicita no sea susceptible de ser protegido de manera integral dentro del trámite del recurso; y (ii) las causales de revisión no se encuadren dentro de los hechos denunciados por el accionante. En síntesis, para la Sala Plena *“la acción de tutela se torna improcedente cuando al interior de un proceso contencioso-administrativo se alega la vulneración al debido proceso y este derecho fundamental es susceptible de ser protegido mediante el trámite del recurso extraordinario de revisión”*⁴⁴.

6. El cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales en el caso concreto

6.1. A continuación, la Sala procederá a verificar si la tutela interpuesta por Elianor Ávila Gómez y José Armando Villada Ramírez cumple con cada uno de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. En ese sentido, pasará a analizar estos requisitos según el orden indicado en la sentencia C-590 de 2005:

a. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional

6.2. Este requisito debe entenderse satisfecho, pues en el presente caso no solo se plantea una discusión en torno al momento en que debe contarse el término de caducidad de la acción de reparación directa cuando existe una distancia temporal de varios meses entre el hecho causal y la ocurrencia del daño, sino que también se debe analizar la eficacia del derecho fundamental de las víctimas a obtener la reparación de sus perjuicios por hechos sucedidos en el marco del conflicto armado interno. De igual forma, el asunto reviste relevancia constitucional en la medida en que envuelve una discusión relacionada con la vulneración del derecho fundamental al debido proceso, así como el posible desconocimiento del precedente constitucional por parte de una decisión judicial de una alta corte.

⁴³ Corte Constitucional, Sentencia T-649 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas. Reiterada, entre muchas otras, por las sentencias T-553 de 2012, M.P. T-553 de 2012; T-713 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt; SU-263 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio y SU-210 de 2017, M.P. José Antonio Cepeda.

⁴⁴ Corte Constitucional, Sentencia SU-263 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio.

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

6.3. En el presente asunto, Elianor Ávila Gómez y José Arnovio Villada Ramírez interpusieron acción de tutela el 28 de mayo de 2019 contra la Sección Tercera, Subsección C, del Consejo de Estado por declarar, mediante sentencia del 1° de octubre de 2018, la caducidad de la acción de reparación directa que éstos interpusieron contra la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional. Invocaron la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia, los cuales consideraron vulnerados por las irregularidades evidenciadas en la sentencia emitida por la autoridad judicial accionada. Entre otros motivos, expusieron que el Consejo de Estado, en su fallo, tergiversó los hechos y estableció una pretensión distinta a la expresada por ellos en su demanda.

6.4. Con fundamento en lo expuesto, solicitaron al juez de tutela *“dejar sin efectos la providencia de 2ª instancia, proferida el día 1° de octubre de 2018, notificada por edicto el 17 de enero de 2019, que declaró la caducidad de la acción de reparación directa y, en su lugar, se ordene proferir nueva sentencia que resuelva de fondo el asunto”*⁴⁵.

6.5. En sede de revisión, la Corte Constitucional tuvo conocimiento de que, luego de interponer la acción de tutela, los accionantes acudieron al recurso extraordinario de revisión. Y, mediante fallo del 25 de septiembre de 2020, la Sala Plena del Consejo de Estado accedió a sus pretensiones y anuló la sentencia que declaró la caducidad de la acción de reparación directa, sentencia contra la cual habían interpuesto originalmente la acción de tutela. De igual forma, la Corte pudo establecer que los accionantes interpusieron el recurso extraordinario de revisión el 21 de enero de 2020, esto es, dos meses después de que el juez de tutela de segunda instancia confirmara la decisión de negar la solicitud del amparo constitucional.

6.6. De acuerdo con lo anterior, no cabe duda acerca de que la presente acción de tutela no cumple con el requisito de subsidiariedad. Los accionantes no agotaron todos los medios de defensa a su alcance para lograr la protección de sus derechos ni alegaron la ocurrencia de un perjuicio irremediable que hiciera procedente el amparo. De hecho, los accionantes incumplieron el deber elemental de verificar si existían otros mecanismos ordinarios o extraordinarios de defensa idóneos y eficaces antes de acudir a la acción de tutela. Esta es una obligación implícita a la interposición del amparo constitucional, en la medida en que, como lo señala el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, la solicitud protección no será procedente *“cuando existan otros medios de defensa judiciales”*.

6.7. Para la Sala, en todos los casos en los que se pretenda la nulidad de un auto o una sentencia mediante acción de tutela, el solicitante tiene que verificar previamente si existen otros mecanismos de defensa judicial ordinarios o extraordinarios en los que pueda encuadrar sus pretensiones. La existencia de un recurso idóneo y eficaz deberá ser estudiada en cada caso particular por el juez de tutela, prestando especial atención a las circunstancias

⁴⁵ Cuaderno de primera instancia, folio 20.

individuales del accionante; sin embargo, si es evidente que existen otros recursos aptos para proteger los derechos fundamentales invocados por el accionante, la solicitud de protección tendrá que ser declarada improcedente. Lo anterior, claro está, sin menoscabo de la procedencia de la acción de tutela cuando se pretende evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

6.8. En este caso particular, el recurso extraordinario de revisión sí constituía un medio de defensa idóneo y eficaz. Primero, porque los accionantes no hicieron referencia a ninguna circunstancia particular que hiciera desproporcionado acudir al mecanismo extraordinario de revisión. Elianor Ávila Gómez y José Arnovio Villada no son sujetos de especial protección constitucional, por lo que la complejidad jurídica del trámite de revisión y la duración del proceso no constituían una barrera de acceso a la justicia en su caso concreto. Segundo, porque dicho trámite sí era eficaz para amparar integralmente los derechos fundamentales invocados en la acción de tutela de la referencia, como posteriormente se demostró.

6.9. Aunado a lo anterior, en esta oportunidad es aplicable la subregla de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales señalada en el punto 5 de la parte motiva. Ello, debido a que (i) la violación alegada por los accionantes se refiere exclusivamente al debido proceso y (ii) la protección de este derecho puede encuadrarse de manera integral dentro de las causales del recurso extraordinario de revisión. Por consiguiente, era este recurso, y no la acción de tutela, el mecanismo de defensa idóneo y eficaz para discutir los defectos procesales de la sentencia del Consejo de Estado. Más aún, dichos defectos fueron después efectivamente encuadrados por los accionantes en la causal 5ª del artículo 250 de la Ley 1537 de 2011, relativa a las irregularidades “*originadas[s] en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación*”.

6.10. Esto se puede observar al comparar las pretensiones de los dos procesos. En la acción de tutela, Elianor Ávila Gómez y José Arnovio Villada expusieron que la autoridad judicial accionada vulneró su derecho fundamental al debido proceso por “*establecer, a propósito, una fecha del daño distinta a la que se alegó y se probó como fundamento de las pretensiones (...)*”⁴⁶. Las pretensiones de del recurso extraordinario de revisión fueron resumidas por la Sala Cuarta de Decisión del Consejo de Estado en los siguientes términos:

“La parte revisionista fundamentó la impugnación en que el fallo censurado viola las garantías del debido proceso, del acceso a la administración de justicia y el principio de congruencia, lo cual converge en la causal de nulidad originada en la sentencia, en la medida que solo tuvo en cuenta, a efectos de declarar la caducidad de la acción de reparación directa, el hecho de la toma de posesión y retención ilegal de la finca El Peral. (...) Pero lo que omitió el mentado fallo fue referirse a los hechos sucedidos en junio de 2003 que, si se hubieran tenido en cuenta y analizado, la decisión hubiera sido totalmente distinta, por cuanto marzo de 2003 no sería la fecha parámetro para el conteo de la caducidad (...).”⁴⁷

⁴⁶ Cuaderno de primera instancia, folio 5.

⁴⁷ Cuaderno de revisión, folio 10.

6.11. Es claro, entonces, que los accionantes formularon reclamaciones sustancialmente idénticas en los dos procesos. Los textos de la tutela y del recurso extraordinario de revisión alegan la vulneración del derecho al debido proceso a causa de la comprensión equivocada de los hechos por parte de la Sección Tercera, Subsección C, del Consejo de Estado. Los dos escritos se centran en argumentar que el magistrado ponente contó mal el término de caducidad de la acción de reparación, pues tuvo en cuenta una fecha diferente y anterior a la fecha en la que en realidad sucedieron los daños. Estas similitudes permiten concluir que los accionantes pretendieron trasladar al ámbito de la tutela una discusión que debió plantearse desde un principio a través del recurso extraordinario de revisión.

6.12. Dicho recurso constituía en el presente caso el mecanismo de defensa idóneo y eficaz para controvertir las irregularidades originadas en la sentencia. Idóneo, porque los accionantes invocaron únicamente la protección del derecho al debido proceso, y la protección de este derecho podía encuadrarse de manera integral dentro de una de las casuales del mencionado recurso. Y eficaz, porque los accionantes no acreditaron ninguna circunstancia particular que hiciera desproporcionado acudir a este mecanismo extraordinario de defensa judicial; la complejidad jurídica del trámite de revisión y la duración del proceso no constituían una barrera de acceso a la justicia en su caso particular.

6.13. Finalmente, sobre la posible existencia de un perjuicio irremediable, cabe señalar que los accionantes no alegaron esta circunstancia ni demostraron la ocurrencia de un evento que hiciera viable el amparo como mecanismo transitorio. Así mismo, con base en los hechos descritos en la acción de tutela, la Sala no advierte los presupuestos establecidos por la jurisprudencia constitucional para la configuración de este perjuicio.⁴⁸

6.14. En conclusión, en el presente caso (i) los accionantes omitieron el deber de verificar previamente si contaban con mecanismos judiciales idóneos y eficaces y (ii) no dieron cuenta de las razones por las cuales se abstuvieron de agotar dichos mecanismos. La acción de tutela fue utilizada como un medio de defensa sustituto al recurso extraordinario de revisión, lo que se contrapone al cumplimiento del requisito de subsidiariedad.

6.15. Con fundamento en lo expuesto, la Corte Constitucional no seguirá estudiando los requisitos generales de procedencia. En consecuencia, revocará las decisiones de los jueces de instancia y declarará la improcedencia de la acción de tutela interpuesta por Elianor Ávila Gómez y José Arnovio Villada

⁴⁸ La Sentencia T-1316 de 2001, M.P. Rodrigo Uprimny Yepes, explicó estos criterios en los siguientes términos: “En primer lugar, el perjuicio debe ser inminente o próximo a suceder. Este exige un considerable grado de certeza y suficientes elementos fácticos que así lo demuestren, tomando en cuenta, además, la causa del daño. En segundo lugar, el perjuicio ha de ser grave, es decir, que suponga un detrimento sobre un bien altamente significativo para la persona (moral o material), pero que sea susceptible de determinación jurídica. En tercer lugar, deben requerirse medidas urgentes para superar el daño, entendidas éstas desde una doble perspectiva: como una respuesta adecuada frente a la inminencia del perjuicio, y como respuesta que armonice con las particularidades del caso. Por último, las medidas de protección deben ser impostergables, esto es, que respondan a criterios de oportunidad y eficiencia a fin de evitar la consumación de un daño antijurídico irreparable”.

Ramírez contra la sentencia emitida el 1° de octubre de 2018 por la Sección Tercera, Subsección C, del Consejo de Estado.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO.- LEVANTAR la suspensión de términos que se había dispuesto en la presente acción.

SEGUNDO.- REVOCAR las sentencias proferidas el 26 de septiembre de 2019 por la Sección Primera del Consejo de Estado, en primera instancia, y el 26 de noviembre de 2019 por la Sección Segunda, Subsección B, del Consejo de Estado, en segunda instancia. En su lugar **DECLARAR IMPROCEDENTE** la acción de tutela promovida por por Elianor Ávila Gómez y José Arnovio Villada Ramírez contra la sentencia del 1° de octubre de 2018 proferida por la Sección Tercera, Subsección C, del Consejo de Estado.

TERCERO.- Por Secretaría General, **LÍBRENSE** las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

ALBERTO ROJAS RÍOS
Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General