

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN - Finalidad

El propósito del recurso extraordinario de revisión es permitir que se garantice una justicia material en un caso que ya se ha decidido; un caso que si bien ha hecho tránsito a cosa juzgada y respecto del cual se pregonan su certeza y ejecutoriedad, por razones distintas al debate mismo de la instancia que dio lugar a la decisión judicial, se permite que esa fuerza de cosa juzgada se rompa y pueda dar paso a la protección, en algunos casos, de derechos fundamentales que fueron desconocidos o amenazados por el operador judicial.

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN - Causal octava / COSA JUZGADA

Esta causal, consagrada en el numeral 8 del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, evita que la sentencia impugnada incurra en la violación al principio de cosa juzgada, concepto propio de las providencias judiciales que, con autoridad, han dado fin a un litigio y que definen una situación o contienda de tipo jurídico que ha sido puesta en conocimiento de un órgano de la administración de justicia, para su resolución. Este concepto se expresa frente a los efectos que produce la sentencia judicial, e implica que la resolución definitiva a un debate, que se puso en conocimiento de un juez, sea respetado por las partes del proceso y por terceros; que en un proceso posterior no pueda ser desconocida, ni siquiera discutirse nuevamente, y que la parte a favor de quien se profirió dicha decisión, pueda de manera coercitiva obtener su concreción o satisfacción. Ello permite que la cosa juzgada pueda hacerse valer como acción o como excepción.

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN - Causal octava / COSA JUZGADA - Presupuestos

Son varios **los presupuestos** que deben darse para que tenga prosperidad la causal 8ª del recurso extraordinario de revisión, contra una sentencia judicial, en términos del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo. Es importante tener en cuenta que estos requisitos deben darse de **manera concurrente**, pues si falta alguno de ellos no se puede tener por configurada la causal. Estos presupuestos son: (i) Que exista una sentencia ejecutoriada, en firme y constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que se dictó. (ii) Que se adelante un segundo proceso con posterioridad a la ejecutoria de la sentencia dictada en el proceso anterior. (iii) Que en ambos procesos exista **identidad de partes**, reducido a los sujetos procesales obligatorios (sujetos activo y pasivo; y litisconsortes necesarios), es decir, que sean los mismos en ambos procesos; **identidad de objeto**, aspecto relacionado con el “qué se demanda”, es decir, el petitum de la demanda, que el tema sometido a conocimiento del juez sea el mismo en uno y otro, las pretensiones coincidan en una demanda y otra; e **identidad de causa**, aspecto relacionado con el “por qué se demanda”, es decir que la motivación o razón jurídica de la primera demanda sea la misma invocada en la segunda demanda. (iv) Que en el segundo proceso no se haya propuesto como excepción la cosa juzgada, porque si fue propuesta y se negó, no se configura la causal, comoquiera que el recurso extraordinario no puede ser usado para revisar la decisión del juez natural de instancia. (v) Que la sentencia dictada en el segundo proceso sea contraria a la proferida en el primer proceso, donde se dio la identidad de partes, de objeto y causa. **NOTA DE RELATORÍA:** Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 2 de abril de 2013, expediente 11001-03-15-000-2001-00118-01 (REV), M.P. Gerardo Arenas Monsalve.

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN - Causal octava / RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN - Improcedencia / COSA JUZGADA – Opera por decisiones proferidas en un mismo proceso / SENTENCIA DICTADO EN CUMPLIMIENTO DE SENTENCIA DE TUTELA / TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - Procedencia

El argumento central del recurso es que mediante una acción de tutela no se puede desconocer la fuerza de cosa juzgada de una sentencia en firme, invocando la existencia de un precedente jurisprudencial. (...) lo primero que la Sala advierte es que la presencia de cosa juzgada, en este caso, está planteada sobre un mismo proceso, es decir, no existe un segundo proceso adelantado entre las mismas partes, con el mismo objeto e idéntica causa, en el que se haya dictado una sentencia contraria proferida en un proceso anterior. Se trata de dos sentencias dictadas en el mismo proceso, por el mismo Tribunal, que deciden de manera “contradictoria” la contienda. Y ello tiene una explicación, y es que la primera sentencia fue dejada sin efectos por un fallo de tutela y la segunda sentencia se profirió en cumplimiento de ese fallo, como quedó consignado en los antecedentes de esta providencia. Otro aspecto que se evidencia es que el fundamento del recurso extraordinario está dirigido a cuestionar la decisión que se tomó en la acción de tutela instaurada por la señora Romero Tenorio, parte demandada en el proceso ordinario. Es más, la recurrente extraordinaria pretendía que se anulara la sentencia proferida en la mencionada acción de tutela por ser violatoria del principio de la cosa juzgada, sin embargo, tal pretensión fue rechazada en el auto mediante el cual se admitió el recurso extraordinario de revisión (...). De acuerdo con lo anterior, no es posible en este caso hacer mayor análisis frente a la causal invocada, pues no es este el escenario ni el presente recurso el idóneo para establecer si la acción de tutela procede contra providencias judiciales en firme, tema que, por lo demás, ya fue objeto de pronunciamiento tanto por la Corte Constitucional como por esta Corporación, en sentencias de unificación. **NOTA DE RELATORÍA** : Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 31 de julio de 2012. Rad. 2009-01328-01(IJ), C.P. María Elizabeth García González.

FUENTE FORMAL: CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTÍCULO 188 NUMERAL 8 / CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTÍCULO 332

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN B

Consejero ponente: CÉSAR PALOMINO CORTÉS

Bogotá D.C., ocho (8) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 76001-23-31-000-2002-03960-02(2135-11)

Actor: UNIVERSIDAD DEL VALLE

Demandado: ISABEL ROMERO TENORIO

Asunto: Recurso Extraordinario de Revisión contra la sentencia del 26 de marzo de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca
=====

Esta Subsección decide el recurso extraordinario de revisión presentado por el actor de la referencia contra la sentencia del 26 de marzo de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, por medio de la cual revocó el fallo de primera instancia dictado el 27 de junio de 2008 por el Juzgado Dieciséis Administrativo del Circuito de Cali, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho adelantado por la Universidad del Valle contra los actos administrativos expedidos por la Rectoría de dicha Universidad, que reconocieron una pensión mensual vitalicia de jubilación a favor de la señora Isabel Romero Tenorio¹.

I. ANTECEDENTES

1.1. El proceso de nulidad y restablecimiento del derecho

1.1.1. La Universidad del Valle, por conducto de apoderado judicial, presentó **demanda de nulidad y restablecimiento del derecho** contra las Resoluciones Nos. 2.086 del 21 de noviembre de 1995 y 1.497 del 5 de octubre de 1998, por medio de las cuales la Rectoría de la Universidad del Valle reconoció una pensión mensual vitalicia de jubilación a la señora Isabel Romero Tenorio sobre el 100% del promedio salarial con inclusión de factores salariales no autorizados en la ley como la 1/12 de la prima de navidad y la 1/12 de la prima de vacaciones y sobre los cuales no se realizaron los aportes a la seguridad social. Además, el monto pensional reconocido excedió los 20 salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de la resolución. En consecuencia, solicitó que se ordenara una reliquidación ajustada a la Constitución y a la Ley y se condenara a la demandada al reintegro de la totalidad de las sumas pagadas en exceso, con sus correspondientes intereses e indexación.

¹ Folios 432 y ss. cuaderno 2.

Como fundamento de la demanda explicó que la Universidad del Valle, a través de sus órganos de gobierno, había regulado el objeto pensional de la Institución, sin tener competencia para ello. Se refirió a las Resoluciones N°s. 119 del 22 de abril de 1976 y 260 del 9 de septiembre de 1976 (art. 2) del Consejo Directivo, al Acuerdo 004 del 5 de junio de 1984 y a la Resolución 117 del 9 de noviembre de 1987 del Consejo Superior de la Universidad, al comunicado para los servidores de la Universidad expedido por la Junta de Seguridad Social del 11 de diciembre de 1995 en el que se les informó sobre la aplicación de las anteriores normas frente al artículo 146 de la Ley 100 de 1993.

Señaló que alguna de esa normativa era contraria a la Constitución Política de 1886, a la Ley 33 de 1985 al artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y al Decreto 1158 de 1994. Además fue expedida por la Junta o Consejo Directivo sin atribuciones para dictar normas en materia prestacional, en atención a que la universidad es un establecimiento público y de acuerdo a la sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 13 de diciembre de 1972, que declaró inexecutable el artículo 38 del Decreto Ley 3130 de 1968.

Explicó que en virtud de la entrada en vigencia de la Ley 33 de 1985, la Resolución 260 de 1976, que sirvió de fundamento para la expedición de los actos demandados, desapareció de la vida jurídica, pues dicha ley regulaba el régimen de jubilación de los empleados oficiales al servicio del Estado en todos sus órdenes, como claramente lo ratificó la Resolución 117 del 9 de noviembre de 1987 del Consejo Superior de la Universidad del Valle.

Adujo, igualmente, la violación de los artículos 2, 4, 48, 58, 69 y 150 de la Constitución Política, por cuanto la Universidad no tenía competencia para regular ni reconocer pensiones por fuera del marco legal. Por lo tanto, no puede considerarse que la pensión de la señora Romero, que excede el tope del promedio salarial, que incluye en los valores salariales pensionales algunos factores no autorizados por la ley y sobre los cuales no se efectuó cotización a la seguridad social, y que exceda el monto pensional de 20 salarios mínimos mensuales, lleve a consolidarse como un derecho adquirido, pues la pensión no fue reconocida conforme a la ley.

Así mismo, consideró que se violaban, entre otras normas, los artículos 77 de la Ley 30 de 1992; 1, 10 y 12 de la Ley 4 de 1992; 38 y 39 del Decreto 1444 de 1992 y 1 y 2 del Decreto 055 de 1994 que regulan el servicio público de la educación superior y se refieren al régimen salarial y prestacional de los profesores universitarios.

En escrito separado de la demanda, la Universidad solicitó la suspensión provisional de los efectos de los actos demandados, por ser manifiesta y ostensiblemente contrarios al orden jurídico superior que citó y por causar un agravio económico grave al patrimonio de la demandante.

1.1.2. El Juzgado 16 Administrativo del Circuito de Bogotá, mediante auto del 14 de noviembre de 2002 **admitió la demanda y decretó la suspensión provisional** de los actos acusados.

1.1.3. La señora Isabel Romero Tenorio, por conducto de apoderado judicial, **contestó la demanda** y se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la actora, por cuanto para efectos del reconocimiento y liquidación de su pensión de jubilación debía tenerse en cuenta la normativa extralegal expedida por la misma Universidad, teniendo en cuenta que para el 30 de junio de 1995, fecha en que entró a regir el régimen general de pensiones, ella ya tenía un derecho consolidado, amparado por el artículo 146 de la Ley 100 de 1993, norma que fue declarada exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-410 de 1997.

1.1.4. El Juzgado Dieciséis Administrativo del Circuito de Cali, mediante **sentencia del 27 de junio de 2008**, negó las excepciones propuestas por la demandada, declaró la nulidad parcial de las Resoluciones demandadas y ordenó a la Universidad del Valle reconocer y pagar la pensión de jubilación a la señora Isabel Romero, a partir de la fecha en la que cumplió los requisitos legales, liquidándola con el 75% del salario devengado, teniendo en cuenta el tope de los 20 salarios mínimos establecidos en la ley y sin incluir la doceava parte de las primas de navidad y vacaciones. Consideró que la pensión se debía liquidar con fundamento en la Ley 33 de 1985 y no con base en las normas de la Universidad del Valle, por ser contrarias a la Constitución y a la Ley.

1.1.5. El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, mediante sentencia del 24 de julio de 2009, **decidió el recurso de apelación** interpuesto por la demandada contra la sentencia de primera instancia. En este fallo, el Tribunal levantó la suspensión provisional parcial de las resoluciones demandadas y confirmó la decisión de primera instancia.

El Tribunal consideró que el hecho que el artículo 146 de la Ley 100 de 1993 hubiera sido declarado constitucional, no significaba que la normativa de la Universidad también lo fuera. Explicó que las directivas de la Universidad del Valle no podían considerarse como autoridades territoriales, pues los gastos de funcionamiento de la Universidad eran sufragados mayoritariamente por la Nación, por lo tanto las normas que se expidieron con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 no tenían carácter territorial sino nacional, razón por la cual no era aplicable el artículo 146 de la mencionada ley.

Precisó que desde 1886, los requisitos exigidos para acceder a la pensión de jubilación de los empleados públicos, así como los factores salariales a tener en cuenta para liquidar esa prestación, son los consagrados únicamente en la ley y no en disposiciones de orden territorial e incluso nacional, como acuerdos, ordenanzas o resoluciones.

Indicó que la señora Romero Tenorio estaba en el régimen de transición, pues cuando entró en vigencia la Ley 100 de 1993 contaba con más de 40 años de edad y más de 15 años de servicio, por lo tanto, tenía derecho a una pensión equivalente al 75% del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio y no en la forma como se la reconocieron. Además, que solo se debían tener en cuenta los factores establecidos en el artículo 3 de la Ley 33 de 1985.

1.2. La acción de tutela

La Señora Isabel Romero Tenorio **instauró acción de tutela** contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca el 24 de julio de 2009,

por considerar que se violaron sus derechos fundamentales al debido proceso, a la seguridad social, de acceso a la administración de justicia y al principio de favorabilidad.

La acción de tutela fue decidida por la **Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, mediante fallo del 5 de octubre de 2009**, en el cual se decidió (i) conceder el amparo del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia invocado por la señora Isabel Romero Tenorio; (ii) dejar sin efectos la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca el 24 de julio de 2009 dentro del proceso radicado con el número 2002-03960-01, actor: Universidad del Valle; y (iii) ordenar al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca dictar una nueva sentencia dentro de ese proceso, teniendo en cuenta el precedente judicial referido en la parte motiva de esa sentencia.

Señaló que si bien el Consejo de Estado en los procesos iniciados por la Universidad del Valle en casos similares no ha asumido una posición unificada en relación con la aplicación del artículo 146 de la Ley 100 de 1993 y la convalidación de situaciones jurídicas individuales definidas con fundamento en disposiciones territoriales sobre pensiones extralegales anteriores a la entrada en vigencia de esta ley, sí ha guardado uniformidad de criterio en relación con la naturaleza jurídica de dicha institución, como una universidad oficial, establecimiento público, del orden departamental que, para el reconocimiento de la pensión de jubilación a sus servidores, debe tener en cuenta las normas legales que rigen la materia y no las normas expedidas por el centro docente. Que la Universidad no ha tenido ni tiene competencia para la fijación de los requisitos para el reconocimiento de la pensión de jubilación a sus servidores, razón por la cual debe ceñirse a la ley.

De acuerdo con lo anterior, señaló que no había justificación para que el Tribunal Administrativo del Valle se apartara del precedente ya fijado por el superior en relación con el carácter territorial de la Universidad, aspecto que no está definido en atención a los recursos o el presupuesto de la entidad, sino el acto de su creación. Consideró que la violación al precedente llevaba implícita la violación del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia.

Que la sentencia del tribunal del Valle era el 24 de julio de 2009, no obstante la posición jurisprudencial se había establecido desde el 2007, por lo que la tutela era procedente para proteger el derecho fundamental de la demandante.

1.3. Sentencia objeto de revisión

En cumplimiento a la orden de tutela impartida por el Consejo de Estado, **el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca**, mediante **sentencia del 26 de marzo de 2010** decidió (i) revocar la sentencia del 27 de junio de 2008 proferida por el Juzgado Dieciséis Administrativo del Circuito de Cali; (ii) negar las pretensiones de la demanda; (iii) levantar la suspensión provisional parcial decretada por auto del 14 de noviembre de 2002, confirmado por el Consejo de Estado mediante providencia del 26 de mayo de 2005; y (iv) ordenar a la Universidad del Valle reembolsar a la señora Isabel Romero Tenorio las sumas que dejó de pagar en virtud de la suspensión provisional, debidamente indexada.

Consideró que bajo la Constitución de 1886, así como la de 1991, los requisitos para acceder a la pensión de jubilación de los empleados públicos eran solo los establecidos en la ley. Sobre el tema citó los artículos 1 de la Ley 33 de 1985; 234 del Decreto Ley 1222 de 1986; 77 de la Ley 30 de 1992 y 10 y 12 de la Ley 4 de 1992.

Explicó que como la señora Romero Tenorio, al momento de entrada en vigencia la Ley 100 de 1993, tenía mas de 15 años de servicios con el Estado, se podría decir que se encontraba en el régimen de transición y tenía derecho al pago de una pensión mensual vitalicia de jubilación equivalente al 75% del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio, conforme a lo establecido en la Ley 6 de 1945 en cuanto a la edad de jubilación, y no en cuantía del 100% como le fue reconocida.

Sin embargo, indicó que conforme con el artículo 146 de la Ley 100 de 1993, se debían proteger los derechos laborales consolidados de aquellos que los hubieren adquirido con anterioridad a su vigencia, con base en disposiciones territoriales extralegales. Para el efecto citó las sentencias del 17 de abril y del 31 de junio de 2008 dictadas por el Consejo de Estado, por las cuales, respectivamente, se

convalidaron o legalizaron los actos administrativos de carácter particular que accedieron al reconocimiento de la pensión con anterioridad a la Ley 100 de 1993 y se extendió dicha conclusión a quienes antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, ya hubiesen reunido los requisitos para pensionarse sin que se les hubiera reconocido el derecho.

En el caso concreto, el Tribunal señaló que la señora Isabel Romero Tenorio adquirió su status de pensión el 16 de junio de 1995, por haber nacido el 16 de junio de 1945 y cumplido, a la primera fecha en mención, más de 20 años de servicio, de acuerdo con lo previsto en el artículo 146 del Acuerdo 004 de 1984 del Consejo Superior de la Universidad del Valle y en la Resolución 119 del Consejo Directivo de la misma Institución. De acuerdo con lo anterior, para el 30 de junio de 1995, fecha de entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones para los servidores públicos del nivel departamental, municipal y distrital, conforme al artículo 151 de la Ley 100 de 1993, la situación pensional de la señora Romero Tenorio ya se encontraba definida y, por lo tanto, debía protegerse, independientemente de la fecha en que la Universidad lo hubiera reconocido, por tratarse de un derecho causado.

1.4. Fundamento del recurso extraordinario de revisión

El 29 de junio de 2011, la Universidad del Valle², por conducto de apoderado judicial, presentó recurso extraordinario de revisión contra (i) la sentencia proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado del **5 de octubre de 2009** dentro de la acción de tutela promovida por la señora Isabel Romero Tenorio y (ii) la sentencia del **26 de marzo de 2010** proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, las cuales dejaron sin efecto la sentencia No. 089 del 24 de julio de 2009, dictada por el mencionado Tribunal y que constituye cosa juzgada entre las partes.

Invocó como causal del recurso extraordinario de revisión la prevista en el **numeral 8º del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo**, modificado por el artículo 57 de la Ley 446 de 1998: *“ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que*

² Fls. 79 y ss. del cuaderno del recurso extraordinario de revisión.

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”.

El recurrente considera que en este caso se configura claramente la causal invocada, en tanto que se da (i) **identidad de partes**: la señora Isabel Romero Tenorio y la Universidad del Valle, las mismas personas que fueron sujetos activos y pasivos en las correspondientes acciones; (ii) **identidad de objeto**: la validez o no de los actos administrativos internos extralegales que reconocieron una pensión con el 100% del salario promedio y sin tope legal alguno; y (iii) **identidad de causa**: el motivo que alegó la demandada en el primer proceso fue el mismo que alegó en la acción de tutela, consistente en la convalidación de los actos administrativos extralegales que le reconocieron el derecho a la pensión a partir de lo dispuesto en el artículo 146 de la Ley 100 de 1993.

Señala que no es procedente desconocer la fuerza de cosa juzgada de una sentencia en firme si se ha invocado la existencia de un precedente jurisprudencial, pues ello iría en contravía de la seguridad jurídica y de la confianza de los ciudadanos en el aparato judicial.

A juicio del recurrente, la acción de tutela no puede ser utilizada para atacar, invalidar o controvertir providencias que pongan término a un proceso judicial, y aunque la jurisprudencia de la Corte Constitucional lo ha admitido, ello ha sido en casos muy excepcionales, en los que se han vulnerado o amenazado derechos fundamentales. Sin embargo, señala que no es dable alegar la vulneración al debido proceso quien fue parte en un proceso ordinario y tuvo la oportunidad de hacer uso de todos los medios de defensa y de ejercer los recursos legales de que disponía dentro del mismo.

La jurisprudencia del Consejo de Estado también ha sido clara en considerar la improcedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales porque con ella se violan los principios de autonomía funcional de los jueces y la seguridad jurídica. Por las anteriores razones, solicita que se acceda al recurso extraordinario de revisión.

1.5. Trámite del recurso extraordinario de revisión

El 10 de diciembre de 2012, el Despacho sustanciador **admitió el recurso extraordinario de revisión** contra la sentencia del 26 de marzo de 2010 proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca **y rechazó por improcedente** el recurso extraordinario de revisión instaurado contra la sentencia del 5 de octubre de 2009 proferida por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, por considerar el recurso consagrado en el artículo 185 del Código Contencioso Administrativo no procede contra las sentencias dictadas dentro del trámite de la acción de tutela, pues el legislador consagró un procedimiento especial para la revisión de los fallos de tutela por parte de la Corte Constitucional³.

La señora **Isabel Romero Tenorio**, por conducto de apoderado judicial, **solicitó que se desestimaran las pretensiones del recurso extraordinario**, pues la causal invocada no está llamada a prosperar, pues la sentencia del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, sobre la que se fundamenta la causal, era contraria a derecho, inconstitucional y violadora de derechos fundamentales, razón por la cual cuando la sentencia del Consejo de Estado que así lo declara, ordena que se profiera una nueva decisión, en ese momento se rompe el principio de cosa juzgada.

Luego de narrar los antecedentes del proceso ordinario y referirse a los hechos del recurso extraordinario de revisión, controvierte que la Universidad insista en desestimar la legalidad del régimen especial de jubilación de la institución educativa, que fue convalidado por el artículo 146 de la Ley 100 de 1993, tema que, por lo demás, no es objeto del recurso extraordinario y que ya está definido por las dos Subsecciones de la Sección Segunda del Consejo de Estado en numerosas sentencias que cita.

Señala que la procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial es un tema definido por la Corte Constitucional, entre otros, en sentencia SU-448 del 26 de mayo de 2011, cuando en la sentencia judicial ha existido una clara contradicción con el ordenamiento jurídico y se violan derechos fundamentales.

³ Folio 107 del cuaderno del recurso extraordinario.

Que el Consejo de Estado también unificó su jurisprudencia en sentencia de Sala Plena del 19 de junio de 2012.

Indica que fue el fallo de tutela que dictó el Consejo de Estado el que rompió el principio de cosa juzgada y ordenó dictar una nueva sentencia teniendo en cuenta el precedente jurisprudencial sobre la naturaleza jurídica de la Universidad del Valle y la aplicación del artículo 146 de la Ley 100 de 1993 a las situaciones jurídicas consolidadas antes de la vigencia de dicha norma.

Señala que el nuevo fallo dictado por el Tribunal Administrativo del Valle, en cumplimiento de la sentencia de tutela proferida por el Consejo de Estado, se ajusta a derecho en cuanto a la aplicación del artículo 146 de la Ley 100 de 1993 para los casos de derechos adquiridos y es el que hace tránsito a cosa juzgada; sentencia legal y validamente proferida y que debe cumplirse por parte de la Universidad. Además es la sentencia que acoge la postura uniforme del Consejo de Estado de respetar los regímenes especiales de las entidades territoriales para quienes se encuentren en régimen de transición o cumplan con los requisitos del artículo 146 citado.

Considera que revocar la sentencia del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca del 26 de marzo de 2010 pondría en situación de discriminación y desigualdad a la demandada frente a los demás pensionados de la Universidad bajo el régimen especial y frente a la plena validez y aplicabilidad del artículo 146 de la Ley 100 de 1993.

Finalmente, solicita que se condene en costas a la Universidad del Valle porque su actuar ha sido temerario al instaurar el recurso extraordinario contra una sentencia de tutela y por cuanto pretende la validez de la sentencia del 24 de julio de 2009 proferida por el Tribunal Administrativo del Valle que es absolutamente ilegal y que, contra los pronunciamientos de su superior, considera que esa institución educativa es del orden nacional, como lo precisó el Consejo de Estado en el fallo de tutela⁴.

⁴ Folios 128 y ss. del cuaderno del recurso extraordinario.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Competencia

La Sala es competente para conocer del presente recurso extraordinario de revisión, conforme con el inciso 3º, numeral 10, del artículo 13 del Acuerdo 59 de 1999, modificado por el Acuerdo 55 de 2003 de la Sala Plena de la Corporación⁵, pues está dirigido contra la sentencia ejecutoriada de segunda instancia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, dentro del proceso ordinario que, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la Universidad del Valle instauró contra los actos administrativos proferidos por dicha Institución educativa que reconocieron una pensión vitalicia de jubilación a la señora Isabel Romero Tenorio.

La Sala recuerda que la Corte Constitucional, mediante sentencia C-520 de 2009, declaró inexecutable la expresión *“dictadas por las Secciones y Subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y por los Tribunales Administrativos, en única o segunda instancia”*, contenida en el artículo 57 de la Ley 446 de 1998. Lo anterior, *“con el fin de que bajo la expresión ‘sentencias ejecutoriadas’ empleada en el artículo cuestionado, queden cobijadas todas las hipótesis de sentencias que admitirían el recurso extraordinario de revisión: (i) las dictadas por las Secciones y Subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado; (ii) **las dictadas en única, primera o segunda instancia por los Tribunales Administrativos** y (iii) las dictadas en primera o segunda instancia por los Jueces Administrativos, cuya naturaleza permita la interposición de tal recurso”* (Resalta la Sala).

Teniendo en cuenta que el fallo recurrido quedó ejecutoriado el 19 de mayo de 2010⁶ y la demanda de revisión se presentó el 29 de junio de 2011, se tiene que el recurso fue oportunamente presentado, conforme con el artículo 187 del Código Contencioso Administrativo que dispone que debe ser presentado dentro de los 2

⁵ Artículo 13.- DISTRIBUCIÓN DE LOS NEGOCIOS ENTRE LAS SECCIONES. Para efectos de repartimiento, los negocios de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así: [...] Sección Segunda: [...] 3-. El recurso extraordinario de revisión contra las sentencias de única instancia dictadas por los tribunales administrativos, en asuntos relacionados con la competencia de esta sección.

⁶ Folio 453 del cuaderno No. 2.

años siguientes a la ejecutoria de la respectiva sentencia.

2.2. Problema jurídico

En los términos del recurso extraordinario de revisión presentado por la Universidad del Valle, la Sala debe determinar si en la sentencia de segunda instancia, proferida el 26 de marzo de 2010 por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, se incurrió en la causal de revisión prevista en el numeral 8° del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo que consiste en “*Ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquella fue dictada*”.

Para resolver el problema jurídico se analizará el objeto del recurso extraordinario de revisión, así como el alcance de la causal invocada por el demandante, para descender al caso concreto.

2.3. Resolución del problema jurídico

Ha sido jurisprudencia pacífica de la Corporación considerar que el propósito del recurso extraordinario de revisión es permitir que se garantice una justicia material en un caso que ya se ha decidido; un caso que si bien ha hecho tránsito a cosa juzgada y respecto del cual se pregona su certeza y ejecutoriedad, por razones distintas al debate mismo de la instancia que dio lugar a la decisión judicial, se permite que esa fuerza de cosa juzgada se rompa y pueda dar paso a la protección, en algunos casos, de derechos fundamentales que fueron desconocidos o amenazados por el operador judicial.

Las causales que el legislador prevé como únicas para superar y quebrar la seguridad jurídica que se deriva de una sentencia judicial, en caso de su prosperidad, atienden a circunstancias específicas y objetivas que no corresponden a un cuestionamiento de valoraciones de tipo jurídico, fáctico o probatorio adelantado por el juzgador en el proceso que dio lugar a la decisión cuestionada. Por ello, no puede utilizarse este medio impugnativo so pretexto de reabrir el debate jurídico o revivir una valoración probatoria que fue realizada por el juez de instancia.

En efecto, las causales del Recurso Extraordinario de Revisión están previstas en el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo así:

“Artículo 188. Causales de revisión. Son causales de revisión:

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

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de la Corporación, en sentencia del 2 de marzo de 2010, precisó la naturaleza de este recurso extraordinario, así:

“Las causales que pueden proponerse como fundamento de este recurso, enlistadas de manera taxativa en el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, dan cuenta de la naturaleza eminentemente procedimental de los vicios o errores que, de conformidad con la ley procesal, son los únicos que permiten la revisión de la sentencia por la vía del recurso extraordinario que se analiza. Ciertamente, a excepción de la causal del numeral 5°, referida a la violencia o cohecho en que se pudo incurrir en el pronunciamiento del fallo, ninguno de los yerros que se relacionan en los numerales del mencionado artículo se refiere de modo directo a la actividad analítica del juez, dado que ninguno cuestiona la labor intelectual de juzgamiento, sino que todos involucran, bien sea una irregularidad de carácter procesal (numeral 6°, referido a la existencia de causal de nulidad

originada en la sentencia, y numeral 8°, referido al desconocimiento de la cosa juzgada), o bien, aspectos que atañen a la validez intrínseca o insuficiencia de los elementos de prueba que determinaron el sentido de la decisión (numerales 1°, 2°, 3°, 4° y 7°).

Como lo sostuvo esta Sala Plena en anterior oportunidad, “la naturaleza del recurso extraordinario de revisión pretende conciliar nociones esenciales del ordenamiento legal, como lo son la seguridad jurídica que representa el principio de inmutabilidad de las sentencias ejecutoriadas, o la cosa juzgada material y el principio de restablecimiento de la justicia material que persigue asegurar la vigencia de un orden justo, propuesto por el Preámbulo de la Constitución Política”[1]. Y, precisamente, bajo ese entendimiento, en esa misma oportunidad sostuvo que “el recurso extraordinario de revisión conlleva una limitación a la seguridad jurídica que representan las sentencias ejecutoriadas, constituye un medio excepcional de impugnación, que permite cuestionar una sentencia que está amparada por el principio de cosa juzgada material”.

A su turno, en el mismo sentido la Corte Constitucional entiende que el recurso extraordinario de revisión permite el ejercicio de una verdadera acción contra decisiones injustas, a fin de restablecer la justicia material del caso concreto[2]. Por ello, dice la Corte, “El recurso de revisión ha sido establecido para respetar la firmeza de los fallos, con miras a preservar la certeza y obligatoriedad incondicional que acompaña a las decisiones de los jueces, sin perjuicio de la necesidad de hacer imperar en ellos los dictados constitucionales y los imperativos legales, artículos 2°, 29 y 230 C.P.”[3].

[...]

De modo que por la vía del recurso extraordinario de revisión no es posible reabrir el debate propio de las instancias, sino revisar la sentencia mediante la cual fue resuelta esa controversia a fin de determinar la justicia de ese pronunciamiento a la luz de estrictas causales legales”⁷.

De la causal 8ª del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo

La censura frente al fallo proferido por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, objeto del presente recurso extraordinario, consiste en considerar que dicha sentencia es contraria a otra anterior que constituye cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquella fue dictada.

convivencia entre los ciudadanos, como quiera que los conflictos de tipo jurídico o situaciones de incertidumbre de la misma índole, que se presenten dentro de una sociedad, van a ser solucionados, los primeros, o definidas, las segundas, de

⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. Mauricio Torres Cuervo, Exp. No.11001-03-15-000-2001-00091-01(REV).

manera permanente, inmodificable y cierta, dotando de estabilidad a las relaciones humanas y a los vínculos propios de cualquier sociedad.

Sobre esta causal, la Sala Catorce Especial de Decisión de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de la Corporación, en sentencia del 5 de abril de 2016⁸, se pronunció en los siguientes términos:

“17. La consagración de esta circunstancia -desconocimiento de la cosa juzgada- como causal de revisión, busca garantizar la unidad de la jurisdicción, de modo que solamente haya un pronunciamiento sobre la misma controversia. Así, cuando la jurisdicción se agota con una decisión, “ésta se vuelve intangible por antonomasia y ningún otro juez puede volver sobre el asunto, pues de hacerlo, sería posible el hallazgo de dos sentencias contradictorias sobre idéntica controversia lo cual desconocería la unidad de jurisdicción y lesionaría la seguridad jurídica, pues la aplicación de unas mismas normas a un caso idéntico, no puede conducir razonablemente a resultados distintos”⁹.

18. Para que se configure esta causal, es necesaria la presencia concurrente de tres presupuestos esenciales, a saber: (i) que existan dos sentencias contradictorias; (ii) que la sentencia contrariada constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que fue dictada y frente al segundo proceso -lo cual ocurre cuando éste involucra a las mismas partes de un proceso anterior, versa sobre el mismo objeto y se adelanta por la misma causa- y (iii) que en el segundo proceso no se haya propuesto como excepción la cosa juzgada. Sobre esta causal, ha dicho la jurisprudencia de la Corporación¹⁰:

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

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

“la cosa juzgada se predica de los puntos que han sido materia expresa de la decisión de una sentencia y que sólo puede extenderse a aquéllos que por ser consecuencia necesaria o depender indispensablemente de ella, se reputan tácitamente decididos. Igualmente, que tratándose de sentencias

⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala 14 Especial de Decisión, C.P. Dr. Danilo Rojas Betancourth, Exp. 11001-03-15-000-2007-01433-00 (REV).

⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 30 de diciembre de 2014, rad. 2012-00228-00(REV), C.P. Gustavo Gómez Aranguren.

¹⁰ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 2 de abril de 2013, expediente 11001-03-15-000-2001-00118-01 (REV), M.P. Gerardo Arenas Monsalve.

dictadas en litigios interpartes, la cosa juzgada está sujeta a dos límites: el objetivo, que mira hacia el objeto sobre el que versa el debate y la causa petendi de la pretensión, y el subjetivo, que tiene que ver con las personas que fueron parte en el proceso”¹¹ (...).

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

Normativamente, el Código Contencioso Administrativo consagra el principio de cosa juzgada así:

“Cosa juzgada. Artículo 175. *La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo tendrá fuerza de cosa juzgada “erga omnes”. La que niegue la nulidad pedida producirá cosa juzgada “erga omnes” pero sólo en relación con la “causa petendi” juzgada.*

La sentencia dictada en procesos relativos a contratos y de reparación directa y cumplimiento, producirá cosa juzgada frente a otro proceso que tenga el mismo objeto y la misma causa y siempre que entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes; la proferida en procesos de restablecimiento del derecho aprovechará a quien hubiere intervenido en el proceso y obtenido esta declaración a su favor.

Cuando por sentencia ejecutoriada se declare la nulidad de una ordenanza o de un acuerdo intendencial, comisarial, distrital o municipal, en todo o en parte, quedarán sin efectos en lo pertinente los decretos reglamentarios”.

Y en el Código General del Proceso, en términos similares a la anterior redacción contenida en el artículo 332 del derogado Código de Procedimiento Civil, la figura de la cosa juzgada se encuentra regulada así:

“ARTÍCULO 303. COSA JUZGADA. *La sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, se funde en la misma causa que el anterior y entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes.*

¹¹ Cita original: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 2 de diciembre de 1994, Rev. 038, C. P. doctora Dolly Pedraza de Arenas.

Se entiende que hay identidad jurídica de partes cuando las del segundo proceso son sucesores por causa de muerte de las que figuraron en el primero o causahabientes suyos por acto entre vivos celebrado con posterioridad al registro de la demanda si se trata de derechos sujetos a registro, y al secuestro en los demás casos.

En los procesos en que se emplace a personas indeterminadas para que comparezcan como parte, incluidos los de filiación, la cosa juzgada surtirá efectos en relación con todas las comprendidas en el emplazamiento.

La cosa juzgada no se opone al recurso extraordinario de revisión”.

Entonces, de acuerdo a las disposiciones anteriormente referidas y bajo los criterios jurisprudenciales expuestos, son varios **los presupuestos** que deben darse para que tenga prosperidad la causal 8ª del recurso extraordinario de revisión, contra una sentencia judicial, en términos del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo.

Es importante tener en cuenta que estos requisitos deben darse de **manera concurrente**, pues si falta alguno de ellos no se puede tener por configurada la causal. Estos presupuestos son:

(i) Que exista una sentencia ejecutoriada, en firme y constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que se dictó.

(ii) Que se adelante un segundo proceso con posterioridad a la ejecutoria de la sentencia dictada en el proceso anterior.

(iii) Que en ambos procesos exista **identidad de partes**, reducido a los sujetos procesales obligatorios (sujetos activo y pasivo; y litisconsortes necesarios), es decir, que sean los mismos en ambos procesos; **identidad de objeto**, aspecto relacionado con el “*qué se demanda*”, es decir, el petitum de la demanda, que el tema sometido a conocimiento del juez sea el mismo en uno y otro, las pretensiones coincidan en una demanda y otra; e **identidad de causa**, aspecto relacionado con el “*por qué se demanda*”, es decir que la motivación o razón jurídica de la primera demanda sea la misma invocada en la segunda demanda.

(iv) Que en el segundo proceso no se haya propuesto como excepción la cosa juzgada, porque si fue propuesta y se negó, no se configura la causal, comoquiera

que el recurso extraordinario no puede ser usado para revisar la decisión del juez natural de instancia.

(v) Que la sentencia dictada en el segundo proceso sea contraria a la proferida en el primer proceso, donde se dio la identidad de partes, de objeto y causa.

Ahora bien, de acuerdo a los anteriores presupuestos, la Sala anticipa que en el caso concreto no se presenta la causal 8ª del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, por las siguientes razones:

El recurrente fundamenta la configuración de la causal en el hecho de que en el proceso ordinario en el que se dictó la sentencia que ahora solicita su revisión, el juez de segunda instancia ya había proferido una sentencia totalmente contraria a la que es objeto del presente recurso, fallo que fue dictado en cumplimiento a una orden de tutela proferida por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado que dejó sin efectos la primera sentencia mencionada.

El argumento central del recurso es que mediante una acción de tutela no se puede desconocer la fuerza de cosa juzgada de una sentencia en firme, invocando la existencia de un precedente jurisprudencial. Que aun cuando la Corte Constitucional ha admitido en algunos eventos la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, lo ha sido solo en casos muy excepcionales, en los que se han vulnerado o amenazado derechos fundamentales.

Pues bien, lo primero que la Sala advierte es que la presencia de cosa juzgada, en este caso, está planteada sobre un mismo proceso, es decir, no existe un segundo proceso adelantado entre las mismas partes, con el mismo objeto e idéntica causa, en el que se haya dictado una sentencia contraria proferida en un proceso anterior. Se trata de dos sentencias dictadas en el mismo proceso, por el mismo Tribunal, que deciden de manera “contradictoria” la contienda. Y ello tiene una explicación, y es que la primera sentencia fue dejada sin efectos por un fallo de tutela y la segunda sentencia se profirió en cumplimiento de ese fallo, como quedó consignado en los antecedentes de esta providencia.

Otro aspecto que se evidencia es que el fundamento del recurso extraordinario está dirigido a cuestionar la decisión que se tomó en la acción de tutela instaurada por la señora Romero Tenorio, parte demandada en el proceso ordinario. Es más, la recurrente extraordinaria pretendía que se anulara la sentencia proferida en la mencionada acción de tutela por ser violatoria del principio de la cosa juzgada, sin embargo, tal pretensión fue rechazada en el auto mediante el cual se admitió el recurso extraordinario de revisión, como también quedó relatado en los antecedentes de este pronunciamiento.

De acuerdo con lo anterior, no es posible en este caso hacer mayor análisis frente a la causal invocada, pues no es este el escenario ni el presente recurso el idóneo para establecer si la acción de tutela procede contra providencias judiciales en firme, tema que, por lo demás, ya fue objeto de pronunciamiento tanto por la Corte Constitucional como por esta Corporación, en sentencias de unificación.

Ciertamente, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencias en sentencia de unificación del 31 de julio de 2012¹², aceptó la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales cuando resulten violatorias de derechos fundamentales, *“observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento jurisprudencialmente”*.

Así consideró la Corporación:

“De lo que ha quedado reseñado se concluye que si bien es cierto que el criterio mayoritario de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha sido el de considerar improcedente la acción de tutela contra providencias judiciales, no lo es menos que las distintas secciones que la componen, antes y después del pronunciamiento de 29 de junio de 2004 (Exp. AC-10203), han abierto paso a dicha acción constitucional, de manera excepcional, cuando se ha advertido la vulneración de derechos constitucionales fundamentales, de ahí que se modifique tal criterio radical y se admita, como se hace en esta providencia, que debe acometerse el estudio de fondo, cuando se esté en presencia de providencias judiciales que resulten violatorias de tales derechos, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento jurisprudencialmente”.

¹² C.E., S. Plena, sent. de jul. 31/2012. Rad. 2009-01328-01(IJ), C.P. María Elizabeth García González.

Posteriormente, el 5 de agosto de 2014, la Sala Plena precisó la procedencia de la acción de tutela contra las sentencias dictadas por el Consejo de Estado¹³, al señalar:

“2.1.11. Entonces, en virtud de lo dispuesto en el artículo 86 de la Carta, la acción de tutela sí procede contra las providencias del Consejo de Estado, materializadas en autos y sentencias, en la medida en que la corporación hace parte de una de las ramas del poder público —rama judicial—, conforme con los artículos 113 y 116 de la Constitución y, por tanto, es una autoridad pública.

Aceptar la procedencia de la acción de tutela contra las providencias del Consejo de Estado, no es otra cosa que aceptar la prevalencia de los derechos fundamentales de las personas y, por ende, desarrollar los mandatos constitucionales contenidos en los artículos 1º, 2º, 4º, 6º, 121 y 230 constitucionales.

2.1.12. No puede perderse de vista que los autos y sentencias que profieren los jueces de las distintas jurisdicciones, incluidos los órganos que se encuentran en la cúspide de la estructura judicial, pueden vulnerar los derechos fundamentales de las personas.

Por lo tanto, es procedente el mecanismo de control previsto en el artículo 86 de la Constitución para su protección, más cuando así se garantiza el cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 2º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como ya se explicó.

2.1.13. En conclusión, como las providencias que profieren los jueces de las distintas jurisdicciones, entre estas de sus máximos tribunales, artículo 34 de la Ley estatutaria de la administración de justicia, son una típica actuación de una autoridad pública que pueden eventualmente vulnerar los derechos fundamentales de las personas, la acción de tutela es procedente, de forma excepcional, para garantizar el amparo de esos derechos, lo que no debe confundirse con una tercera instancia para discutir los asuntos debatidos en el proceso ordinario”.

Por su parte, la Corte Constitucional, ya en sentencia C-590 del 8 de junio de 2005 había considerado la procedencia de esta acción de amparo contra providencias judiciales¹⁴, así:

“38. Se ha dicho también que la tutela contra sentencias vulnera los principios de seguridad jurídica y de autonomía funcional del juez.

¹³ C.E., S. Plena, sent. de 5 de agosto de 2014. Rad. 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ), C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez

¹⁴ M.P. Jaime Córdoba Triviño.

A este respecto hay que decir que si bien las acciones judiciales ordinarias constituyen supuestos de reconocimiento y respeto de los derechos fundamentales, de resultar inidóneos e ineficaces, la persona tiene derecho a hacer uso de la acción de tutela como mecanismo subsidiario de protección directamente configurado por el constituyente. Lo contrario implicaría admitir que la democracia constitucional colombiana está concebida de tal manera que una persona a la que se le ha vulnerado un derecho fundamental en una sentencia respecto de la que no existen otros mecanismos ordinarios de protección, está condenada a sobrellevar esa vulneración y con esto se estaría renunciando al efecto vinculante de los derechos fundamentales.

El valor de cosa juzgada de las sentencias y el principio de seguridad jurídica suponen que los fallos son respetuosos de los derechos y ese respeto no se determina a partir de la visión que cada juez tenga de ellos sino del alcance que les fije la Corte Constitucional, pues esta es la habilitada para generar certeza sobre su alcance. Y ello es lógico ya que si algo genera inseguridad jurídica es la promoción de diferentes lecturas de la Carta Política por los jueces y, en particular, sobre el alcance de los derechos fundamentales. Este es precisamente el peligro que se evita mediante la excepcional procedencia de la tutela contra sentencias pues a través de ella se promueven lecturas uniformes sobre el alcance de tales derechos y de la Carta Política como su soporte normativo”.

De acuerdo con lo anterior, una sentencia que se dicta en reemplazo de otra por virtud del cumplimiento de un fallo de tutela no puede señalarse como violatoria del principio de cosa juzgada, pues, evidentemente, la sentencia primigenia perdió todos sus efectos; es más, desapareció del mundo jurídico por el amparo constitucional, dando lugar a un nuevo pronunciamiento que en últimas se convierte en la única sentencia del proceso.

Así las cosas, bajo los argumentos expuestos por el recurrente no puede considerarse configurada la causal 8 del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo, pues la sentencia de segunda instancia, proferida el 26 de marzo de 2010 por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, no es contraria a otra anterior con efectos de cosa juzgada entre la Universidad del Valle y la señora Isabel Romero Tenorio, razón por la cual, la Sala declarará que no prospera el recurso extraordinario de revisión.

Por último, la Sala no condenará en costas al recurrente vencido en este proceso debido a que en virtud de lo establecido en el artículo 365, numeral 8, del CGP, aplicable al caso por expresa remisión del artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, ***“Sólo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”***, lo cual no ocurre en el sub lite. Además de la conducta de la parte recurrente no se advierte que amerite una condena en tal sentido.

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

F A L L A

PRIMERO: DECLÁRASE infundado el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la Universidad del Valle contra la sentencia del 26 de marzo de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

SEGUNDO: No hay lugar a condena en costas, por no haberse causado.

En firme esta providencia, devuélvase el expediente a la Sección Quinta de esta Corporación.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

CARMELO PERDOMO CUÉTER