

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN
HACIA LA CONSOLIDACIÓN DE SU INDEPENDENCIA EN LA JURISDICCIÓN
DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

JAVIER R. DOMINGUEZ BETANCUR

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS
SAN JUAN DE PASTO
2009

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN
HACIA LA CONSOLIDACIÓN DE SU INDEPENDENCIA EN LA JURISDICCIÓN
DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

JAVIER R. DOMINGUEZ BETANCUR

TESIS DE GRADO

DIRECTOR:
JUAN ANDRES VILLOTA

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS
SAN JUAN DE PASTO
2009

“Las ideas y conclusiones presentadas en este trabajo de grado son responsabilidad exclusiva del autor”.

Artículo 1º Acuerdo No. 324 de Octubre 1 de 1966 emanado del H. Consejo Académico de la Universidad de Nariño.

NOTA DE ACEPTACIÓN

Firma del presidente del Jurado

Firma del Jurado

Firma del Jurado

San Juan de Pasto, 6 de febrero de 2009

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a Dios y a todas las personas que de diversas formas me han colaborado en la elaboración de este trabajo, en especial al Doctor Juan Andrés Villota, al Doctor Juan Carlos Lasso, al Doctor Hugo Hernando Burbano Tajumbina, a María Inés Enríquez y a Laura Ortega Hernández.

DEDICATORIA

A mis padres y a mi hermana Gloria.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCION	15
CAPITULO I	
<i>ALGUNAS PRECISIONES PARA EL ESTUDIO DEL PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO</i>	
1. EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN	18
2. BREVE HISTORIA DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN.	20
3. SURGIMIENTO DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN EN LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.	21
4. EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN EN EL DECRETO 01 DE 1984.	22
5. EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN EN LA LEY 446 DE 1998.	23
5.1 ¿QUÉ MOTIVÓ LA NUEVA REGLAMENTACIÓN DE LA REVISIÓN?	24
6. ¿QUÉ PUEDEN TENER LAS SENTENCIAS DE PRIMERA INSTANCIA PARA PREDICAR LA IMPROCEDENCIA DE SU REVISIÓN?	25
7. LA DOCTRINA ADMINISTRATIVA SOBRE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN.	26
8. LA JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA SOBRE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN.	27
9. JURISPRUDENCIA DISIDENTE SOBRE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN.	29

10. ¿DESCONGESTIONA LA JUSTICIA LA ACTUAL REGULACIÓN?	30
11. LA ALZADA ¿SUSTITUTO DE LA REVISIÓN?	31
11.1 EL CARÁCTER EXTRAORDINARIO DE LA REVISIÓN	31
11.1.1 La Causa del Carácter Extraordinario de la Revisión	32
11.1.2 Consecuencias del Carácter Extraordinario de Revisión	34
11.2 IMPOSIBILIDAD DE SUSTENTAR LA ALZADA EN CAUSALES DE REVISIÓN.	37
11.3 LA CURIOSA CONSECUENCIA DE LA VISIÓN ERRADA DE LA JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA	41
12. ¿REQUIERE LA REVISIÓN EL AGOTAMIENTO PREVIO DE LA APELACIÓN?	43
13. ¿ES IMPROCEDENTE LA REVISIÓN DE SENTENCIAS EJECUTORIADAS DE PRIMERA INSTANCIA EN EL DERECHO COMPARADO?	44

CAPITULO II

INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 185 DEL CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

1. VULNERACION DEL ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA Y LA PREVALENCIA DEL DERECHO SUSTANCIAL	46
1.1 LOS LÍMITES DE LA POTESTAD LEGISLATIVA	47
1.2 LA AFECTACIÓN DEL DERECHO A ACCEDER A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	48
1.3 LA DESCONGESTIÓN DE LA JUSTICIA: PRESUNTO MOTIVO INCONSTITUCIONAL DEL LEGISLADOR.	49
1.4 EL RECURSO DE APELACIÓN COMO SUBROGADO INCONSTITUCIONAL DE LA REVISIÓN	49
1.5 LA EXIGENCIA ACUSADA COMO CARGA INCONSTITUCIONAL	50
1.6 AUSENCIA DE UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO	50

1.7 AFECTACIÓN A LA PRIMACÍA DEL DERECHO SUSTANCIAL	52
2. VULNERACIÓN AL DERECHO A LA IGUALDAD	53
2.1 TRATO DESIGUAL AL INTERIOR DE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	53
2.2 TRATO DESIGUAL EN CONSIDERACIÓN A LA JURISDICCIÓN ORDINARIA	54
3. VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE JUSTICIA	57
3.1 ALGUNOS LÍMITES ADECUADOS QUE SE IMPONE A LA REVISIÓN	59
3.2 IMPEDIR LA REVISIÓN DE SENTENCIAS DE PRIMEA INSTANCIA COMO LÍMITE INADECUADO E INCONSTITUCIONAL	61
4. SOBRE LA COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN	63

CAPITULO III

EVENTUAL REFORMA LEGISLATIVA SOBRE EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN.

MOTIVACIÓN DE LA REFORMA	65
PROYECTO DE REFORMA	68
CONCLUSIONES	69
RECOMENDACIONES	71
BIBLIOGRAFIA	72
ANEXOS	77

LISTA DE ANEXOS

	Pág.
1. Auto Admisorio de la demanda	78
2. Referencia de Ámbito Jurídico	82

GLOSARIO

ACCIÓN: “Orgaz sostiene que la *acción* es el mismo medio o instrumento legal para asegurar en juicio la subsistencia del derecho, impedir su desconocimiento y corregir su violación. Recuerda que la *acción* es el derecho en acto; y el derecho, la *acción* en potencia; algo así como el anverso y el reverso de una moneda. El derecho sin la *acción*, que constituye su energía tutelar, es pretensión impotente; la *acción* sin el derecho, absurdo insostenible.”¹

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “La acción pública de inconstitucionalidad es un mecanismo de control a la constitución y de participación ciudadana que permite a los ciudadanos, en diálogo con este Tribunal y los demás intervinientes al proceso, controvertir la constitucionalidad de las leyes, decretos con fuerza de ley y reformas constitucionales.”²

COSA JUZGADA: “Autoridad atribuida a un acto de jurisdicción que sirve de fundamento para la ejecución forzada del derecho judicialmente establecido y que se opone a que el mismo asunto sea llevado de nuevo ante un juez”³

“Los juristas expresan esta eficacia del juicio pronunciado por el juez con la fórmula de *cosa juzgada*: cosa, en esta fórmula, quiere significar la materia del juicio, es decir la posición de la parte o de las partes, que antes del juicio era incierta y en virtud del juicio se ha convertido en cierta; antes era una *cosa pendiente de juicio*, y después ha venido a ser una *cosa juzgada*; y una vez que ha sido juzgada, no se puede ya discutir sobre ella. Por ello, antiguamente se decía *res iudicata pro veritate habetur* (la cosa juzgada vale como verdad); el Juez se habrá equivocado pero su equivocación es irrelevante porque el juez, según la ley, no se puede equivocar.”⁴

IMPUGNACION: “La *impugnación* se refiere tanto a los actos y escritos de la parte contraria, cuando pueden ser objeto de discusión ante los tribunales, como a las resoluciones judiciales que no son firmes, y contra las cuales cabe algún recurso.”⁵

¹ **DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO DE DERECHO USUAL.** Guillermo Cabanellas. Editorial Heliasta. 26ª ed., 1998. Tomo I. P. 72.

² **CORTE CONSTITUCIONAL.** Sentencia C-803 de 2006. M.P. Jaime Córdoba Triviño

³ **DICCIONARIO JURÍDICO.** Raymond Guillien, Jean Vincent. Editorial TEMIS. Bogotá. 2001. P. 116.

⁴ **CARNELUTTI,** Francesco. Cómo se hace un proceso. Monografías jurídicas. Temis 2002. P.144.

⁵ **DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO DE DERECHO USUAL.** Op. Cit. T. IV. P. 359.

RECURSO: “En el sentido más general, un recurso es una vía de Derecho que permite obtener una decisión conforme a Derecho.”⁶

“Por antonomasia, en lo procesal, la reclamación que, concedida por la ley o reglamento, formula quien se cree perjudicado o agraviado por la resolución de un juez o tribunal, para ante el mismo o el superior inmediato, con el fin de que la reforme o revoque.”⁷

RECURSO EXTRAORDINARIO: “El remedio procesal que se concede en especiales circunstancias, taxativamente determinadas por la ley, sin generalidad, limitado a ciertos fines, y cuando no procede ningún otro de los denominados recursos ordinarios”⁸

TERMINO DE EJECUTORIA: Es el plazo que otorga la Ley, luego de notificada una providencia judicial, para que las partes del proceso tengan la posibilidad de deducir contra ella los recursos que fueren procedentes.

⁶ VEDEL, Georges. Derecho Administrativo. Biblioteca Jurídica Aguilar. 1980. P. 370

⁷ DICCIONARIO ENCICLOPEDICO DE DERECHO USUAL. Op. Cit.T.VII. P. 52.

⁸ Ibíd. P. 64.

RESUMEN

Difícilmente podrían encontrarse razones lo suficientemente válidas como para establecer la improcedencia de la revisión de sentencias ejecutoriadas de primera instancia.

En el singular caso del artículo 185 del Código Contencioso Administrativo Colombiano, como era de esperarse, las razones que justifican la imposibilidad de esgrimir la revisión frente a sentencias ejecutoriadas de primera instancia proferidas por juzgados y tribunales administrativos no sólo desconocen la verdadera naturaleza y alcance de la revisión sino también nuestra Constitución Política pues la aludida norma quebranta junto con el derecho fundamental al acceso a la administración de justicia y la prevalencia del derecho sustancial, el derecho de igualdad y el principio de justicia.

Precisamente, a demostrar la inconstitucionalidad de la disposición mencionada es a donde se dirige el presente trabajo, y a erradicar su existencia del ordenamiento jurídico es a donde se encamina la correspondiente demanda de inconstitucionalidad interpuesta ante la Corte Constitucional.

Adicionalmente y en consideración a una eventual decisión desfavorable del alto tribunal constitucional, se formula en este trabajo un posible proyecto de reforma al artículo 185 del Código Contencioso Administrativo, en procura de superar definitivamente la desafortunada regulación existente.

Palabras Claves: Revisión, recurso, impugnación, acción, inconstitucionalidad, sentencia ejecutoriada, cosa juzgada.

ABSTRACT

Could hardly find enough valid reasons to establish the irrelevance of the review of judgments accomplished of first instance.

In the remarkable case of Article 185 of the Colombian Contentious Administrative Code, as expected, the reasons to justify the inability to wield the revision against of first instance judgments made by administrative courts, not only unaware of the true nature and extent of the revision, but our Constitution, as the aforementioned standard breaks with the fundamental right of access to the administration of justice and the prevalence of substantial right, the right of the principle of equality and justice.

Just to prove the unconstitutionality of that standard, is where the present work is directed, and to eradicate the existence of the legal system, is where the current demand of unconstitutionality brought before the Constitutional Court goes.

Additionally, in consideration of any adverse decision of the high constitutional court, it has been formulated in this work, a possible draft amendment to Article 185 of the Colombian Contentious Administrative Code, in order to overcome definitively the unfortunate existing regulation.

Keywords: Revision, appeal, impugment, action, unconstitutional, judgment, res judicata.

INTRODUCCIÓN

Dicen algunos, que de nada serviría que el ordenamiento jurídico reconozca la titularidad de derechos subjetivos, si no existiera el modo de hacerlos efectivos, de evitar su violación o de impedir que ésta continúe.⁹ Y en efecto, le asiste completa razón a quien así piensa porque es de la esencia de los derechos su materialización, su efectiva realización y aplicación.

Sin embargo, para lograr el cometido que se menciona, se requiere, además de las normas procesales, de la labor de un conocedor de los fenómenos jurídicos para que determine el derecho que les asiste a las personas cuando ellas acceden a la administración de justicia. Aquella persona versada en el derecho es, sin duda, el juez.

El conocimiento del derecho por parte del juez, sin embargo, no hace que su actividad se encuentre libre del mal de los desaciertos jurídicos. En verdad, el error con frecuencia se presenta en la actividad judicial, aunque bueno es resaltar que éste no siempre es cometido por el juez. A veces, quien realmente incurre en él es la parte del proceso que presume su existencia.

De cualquier forma, el legislador conciente del carácter falible de la apreciación humana, ha diseñado precisos medios de control de la actividad judicial: los recursos. Mediante la utilización de los recursos se pretende corregir los errores de juicio en que pudo incurrir el juzgador o, al menos, erradicar la duda de su presunta existencia.

Sin embargo, no todos los recursos procuran enmendar los diversos errores que pueden cometer los juzgadores, pues uno de ellos lo que en realidad busca es el restablecimiento de la justicia. El recurso que se insinúa, es sin duda el extraordinario de revisión.

En el recurso extraordinario de revisión se plantea el problema de articular dos de los principios básicos de cualquier ordenamiento jurídico: el principio de seguridad jurídica y el principio de justicia. Tales principios normalmente van unidos y se complementan el uno al otro. Sin embargo, en ocasiones puede producirse un choque entre ellos: como en el caso de sentencias firmes que fuesen manifiestamente injustas. En tal evento, la controversia radica en que si se debe dar prevalencia al principio de seguridad jurídica y, en consecuencia, no permitir la posibilidad de que se pueda revocar dicha sentencia, o, por el contrario, dar

⁹ **ROJAS GOMEZ**, Miguel Enrique. Introducción a la teoría del proceso. Universidad Externado de Colombia. 1997. P. 26.

prioridad al principio de justicia y admitir que, en ciertos casos, la cosa juzgada pueda quedar sin efecto.

En aquella lucha de intereses contrapuestos, que según Couture¹⁰ ha sido casi una constante histórica que ha ido desde épocas de inmodificable certeza hasta tiempos de necesidad insaciable de justicia, nuestro derecho ha optado por la prevalencia de la justicia, cuando se demuestra la existencia de una sentencia definitiva pero manifiestamente injusta.

De ahí que, en homenaje a la justicia, en el ordenamiento jurídico colombiano en general y en el derecho administrativo en particular, existe el mecanismo de la revisión de sentencias judiciales que han hecho tránsito a cosa juzgada material habida cuenta que con frecuencia fallos aparentemente justos en derecho suelen ser injustos en la realidad, como cuando después de ejecutoriada la sentencia se descubre un nuevo elemento que habría influido en la decisión.

De esa manera, en nuestro Código Contencioso Administrativo, a partir del artículo 185 se encuentra la regulación del recurso extraordinario de revisión, su procedencia, la competencia para su conocimiento, el término para su interposición, las causales, y demás requisitos propios de aquel excepcional recurso.

Sin embargo, de la normatividad que se menciona, específicamente del artículo 185 ibídem, se tiene que el recurso extraordinario de revisión no procede contra todas las sentencias ejecutoriadas que se profieren dentro de la jurisdicción de lo contencioso administrativo toda vez que el aludido recuso resulta improcedente frente a las sentencias ejecutoriadas dictadas en primera instancia por parte de los juzgados o tribunales administrativos, lo cual implica, entre otros aspectos, dejar al recurrente afectado sin un medio de impugnación efectivo y otorgar supremacía a la certeza injusta avalada por la figura de la cosa juzgada material.

Bajo tales parámetros, el problema jurídico que se pretende resolver mediante el presente trabajo consiste en determinar si: *¿es constitucional que se establezca la improcedencia del recurso extraordinario de revisión frente a sentencias ejecutoriadas proferidas en primera instancia por juzgados y tribunales administrativos?*

Se considera en este estudio que la respuesta debe ser negativa comoquiera que la improcedencia que se menciona constituye un desatino jurídico de grandes proporciones, que vulnera nuestro ordenamiento constitucional por cuanto impide el acceso efectivo a la administración de justicia, quebranta la prevalencia del derecho sustancial y atenta contra los principios de igualdad y de justicia.

¹⁰ **COUTURE J.** Eduardo. Fundamentos del derecho procesal civil. 3ª ed., (póstuma) .Buenos Aires. Ediciones Depalma. 1981. P. 348.

Este trabajo se dirige entonces a demostrar la existencia de una disposición inconstitucional que merece ser excluida del ordenamiento jurídico. Y precisamente para lograr aquella exclusión y materializar lo que aquí se expone es que se ha presentado ante la Corte Constitucional la correspondiente demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 185 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 57 de la Ley 446 de 1998. Demanda que le ha correspondido conocer al Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, quien resolvió admitirla mediante auto del 31 de octubre del año pasado¹¹ y que, por cierto, ha sido objeto de referencia por parte de la sección de demandas de inconstitucionalidad de la circulación nacional Ámbito Jurídico.¹²

En procura de lograr la pretensión que persigue este trabajo, en el primer capítulo se harán algunas precisiones necesarias para el estudio del problema jurídico planteado, especialmente en él se expondrán y analizarán los motivos del legislador para expedir la actual regulación, así como las razones que tanto la doctrina como la jurisprudencia esgrimen para justificar la improcedencia del recurso extraordinario de revisión frente a sentencias ejecutoriadas de primera instancia. En el segundo capítulo se abordará el análisis de la inconstitucionalidad parcial del artículo que se cuestiona a la luz del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia, la prevalencia del derecho sustancial, el derecho a la igualdad y el principio de justicia. Se hará también un breve comentario en torno a la competencia para conocer sobre el recurso extraordinario de revisión. En el capítulo tercero se propone una reforma legislativa, para que en el eventual caso de resultar desfavorable la decisión del Tribunal Constitucional se supere definitivamente la desafortunada regulación existente que hace improcedente la revisión extraordinaria de sentencias ejecutoriadas de primera instancia.

Finalmente, se anexa a este trabajo copia del auto admisorio de la demanda de inconstitucionalidad que ha sido presentada ante la Corte Constitucional¹³ y la referencia de ámbito Jurídico que sobre ella ha realizado.

¹¹ La demanda de inconstitucionalidad que se menciona fue radicada el 10 de octubre de 2008 en la Secretaría de la Corte Constitucional cuyo número de expediente es 7485. Actor: Javier Domínguez Betancur.

¹² Ámbito Jurídico. Año XI-Nº 264. Colombia. 15 de Diciembre de 2008 al 18 de Enero de 2009. P. 2.

¹³ No se anexa la demanda de la referencia porque en este trabajo prolijamente se analiza la inconstitucionalidad pretendida.

CAPITULO I

Algunas precisiones para el estudio del problema jurídico planteado

1. EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN

El recurso extraordinario de revisión es un mecanismo de impugnación de sentencias ejecutoriadas que responde al imperativo de justicia siempre presente en cualquier ordenamiento jurídico. Aquel aparece *“como una válvula de escape al concepto de seguridad jurídica en beneficio del principio de justicia, que funge como aspiración y realización del derecho.”*¹⁴

En términos de la Corte Constitucional, el recurso extraordinario de revisión se constituye en *“un instrumento procesal orientado a evitar que se mantenga la firmeza de un fallo, cuando a partir de ciertos elementos, que no fue posible tener en cuenta durante el proceso, se pueda establecer que el mismo es contrario a la realidad de los hechos.”*¹⁵

También ha afirmado que *“su finalidad es el **restablecimiento de la justicia**, y como se dirige contra sentencias ejecutoriadas, se convierte en una limitación a una de las características de la cosa juzgada: la inmutabilidad.”*¹⁶

Sobre el recurso extraordinario de revisión el Consejo de Estado también se ha manifestado, aunque es de apuntar que en la mayoría de las veces recoge lo que la Corte Suprema de Justicia ha decantado durante varios años de jurisprudencia. En razón a ello, en el presente trabajo se hará más énfasis en la jurisprudencia de esta última por ser la fuente originaria, lo cual no obsta para que se le cite en algunos casos, como en el siguiente, en donde señaló:

“Este medio de impugnación ha sido erigido por el Legislador como una excepción al principio de la inmutabilidad de las sentencias que hacen tránsito a cosa juzgada material; y con él se abre paso a la posibilidad de controvertir un fallo ejecutoriado, en relación con los hechos y sus pruebas, siempre que el mismo resulte contrario a la Justicia y al Derecho, y de acuerdo con las causales establecidas y con el único fin

¹⁴ **CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.** Sala de Casación Civil. Sentencia del 12 de junio de 2001, exp. 11001-03-15-000-2001-0061-01

¹⁵ **CORTE CONSTITUCIONAL.** Sentencia T-013 de 2005. M. P. Rodrigo Escobar Gil.

¹⁶ **CORTE CONSTITUCIONAL.** Sentencia C-418 de 1994. M. P. Jorge Arango Mejía.

de que se produzca una decisión ajustada a la ley. Es presupuesto del citado medio extraordinario, que constituye una verdadera acción impugnatoria con efectos rescisorios, que exista una relación procesal cerrada y por lo mismo no se pueden discutir los asuntos de fondo (fuente de la mencionada relación), ni se pueden fiscalizar las razones fácticas y jurídicas debatidos en el proceso que dio lugar a apareamiento del fallo que se impugna. Dicho recurso se dirige contra un fallo en firme cuando después de su firmeza aparecen situaciones de hecho, con su prueba, que pueden hacer evidente, que el fallo fue erróneo o injusto.”¹⁷

¹⁷ **CONSEJO DE ESTADO.** Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. C. P.: María Helena Giraldo Gómez. Sentencia de Noviembre 27 de 2003. Exp.18816.

2. BREVE HISTORIA DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN

Uno de los ideales de todo ordenamiento jurídico, por más precario que éste sea, siempre lo constituye la justicia. Tal vez en razón a ello y debido al carácter falible de la apreciación humana es que desde pretéritos tiempos se ha instituido algún mecanismo que permita el restablecimiento de la justicia.

Según los especialistas en la materia, que sigue MURCIA BALLEEN,¹⁸ el origen del recurso extraordinario de revisión está en dos instituciones del derecho Romano antiguo la *Querella nullitatis insanabilis* y la *Restitutio In integrum*. La primera de esas instituciones permitía corregir los vicios que se hubieran presentado al proferir una sentencia o los de procedimiento que aparecían después de vencida la oportunidad de su impugnación y la segunda aludía a la forma de enmendar la decisión cuando después de ejecutoriada la sentencia se descubría un nuevo elemento que habría influido en la decisión.

En la Edad Media, según el profesor MORALES MOLINA,¹⁹ el recurso de revisión inspirado en la *restitutio in integrum* de los romanos fue configurado por los canonistas como extraordinario, limitado y taxativo, aproximándose a como en la actualidad lo conocemos.

En el derecho Español, el recurso extraordinario de revisión “se estableció en 1846 para lo contencioso administrativo y en 1880 se consagró en el proceso civil”.²⁰

En Colombia, siguiendo al derecho español, el recurso extraordinario de revisión vio la luz por vez primera en el derecho procesal civil a partir de la Ley de 21 de junio de 1880.

¹⁸ MURCIA BALLEEN Humberto. Recurso de revisión civil. 3ª ed., Editorial. Ibáñez. 2006. P. 35 y 161.

¹⁹ MORALES MOLINA Hernando. Curso de Derecho Procesal Civil. Parte General. Editorial ABC-Bogotá, 1985. P. 647.

²⁰ AZULA CAMACHO Jaime. Manual de Derecho Procesal. Tomo II. Editorial TEMIS. Bogotá 2004. P. 397.

3. SURGIMIENTO DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN EN LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

El recurso extraordinario de revisión surgió como tal en la jurisdicción de lo contencioso administrativo mediante el Decreto 01 de 1984. Por ello, se ha dicho que constituye *“una innovación en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pero su origen inmediato está en el recurso extraordinario de revisión existente en la jurisdicción civil”*.²¹

Antes de aquella normatividad, la Ley 167 de 1941 había previsto una acción de revisión de carácter especial que sólo procedía frente a dos casos: la revisión de cartas de naturaleza (artículo 149) y la revisión de los reconocimientos (artículo 167). Sin embargo, esta *“acción de revisión de la ley 167, no era equiparable al recurso extraordinario de revisión, tal como se aplica hoy, pues si bien era una acción que se dirigía contra sentencias, sólo operaba contra aquellas que impusieran al Tesoro Nacional la obligación de pagar una suma periódica, acción que, por lo mismo, era procedente en cualquier tiempo.”*²²

Al efecto, el Consejo de Estado ha manifestado que *“es evidente que el recurso extraordinario de revisión no existía en la ley 167 de 1941. Los capítulos XVII (Revisión de las Cartas de Naturaleza) y XVIII (De la revisión de los reconocimientos), no son recursos y se limitan, como indican con toda claridad, a los autos y procedimientos que allí mismo se mencionan. En cambio el nuevo C.C.A, creó la figura especial del recurso extraordinario de revisión contra las sentencias ejecutoriadas dictadas por el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos.”*²³

Las dos especies de revisión que mencionaba la Ley 167 desaparecieron con el surgimiento del Decreto 01 de 1984. Al efecto, expresa HUMBERTO RODRIGUEZ que *“Las cartas de naturaleza, como juicio especial que no revisaba sentencias sino actos administrativos, quedaron incluidas dentro del proceso ordinario, con las acciones de restablecimiento del derecho y de nulidad”,*²⁴ mientras que la revisión de sentencias de reconocimientos *“se suprimieron porque se estimó que no se justificaba la restricción de las sentencias revisables a éstas, sino que debía ampliarse a todas las que incurrieran en las causales señaladas en la ley, causales que también se ampliaron.”*²⁵

²¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-418 de 1994. M.P. Jorge Arango Mejía.

²² *Ibidem*.

²³ CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Veinticinco (25) de abril de mil novecientos ochenta y seis (1986). C. P.: Guillermo Benavides Melo. Exp. Rev. 0003.

²⁴ RODRIGUEZ R. Gustavo Humberto. Procesos Contenciosos Administrativos. Parte General. Editorial Librería Jurídica Wilches. 3ra edición. Bogotá 1994. P. 405.

²⁵ *Ibid.*

4. EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN EN EL DECRETO 01 DE 1984

El recurso extraordinario de revisión, como ha quedado visto, es de ocurrencia reciente en la jurisdicción de lo contencioso administrativo comoquiera que apenas surgió con el Decreto 01 de 1984, cuya regulación en cuanto a su procedencia era de la siguiente manera:

“Artículo 185.Procedencia. El recurso extraordinario de revisión procederá contra las sentencias ejecutorias dictadas por el Consejo de Estado y por los Tribunales Administrativos.”

Como puede observarse, el recurso extraordinario de revisión de aquel entonces era procedente contra todas las sentencias ejecutoriadas que se proferían en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, es decir, no existía, en aquella regulación, la restricción que a partir de la Ley 446 de 1998 se presenta, la misma que es objeto de reparo en este trabajo.

5. EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN EN LA LEY 446 DE 1998

El artículo 185 del Código Contencioso Administrativo que se mencionó anteriormente y que consagró por vez primera el recurso extraordinario de revisión frente a todas las sentencias ejecutoriadas del Consejo de Estado y Tribunales Administrativos, fue modificado por el artículo 57 de la Ley 446 de 1998.

De la siguiente manera se consagra en el derecho administrativo actual el recurso extraordinario de revisión:

“ARTÍCULO 185.- Modificado. Ley 446 de 1998, art. 57. El recurso extraordinario de revisión procede contra las sentencias ejecutoriadas dictadas por las Secciones y Subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y por los Tribunales Administrativos, en única o segunda instancia.”

Del análisis de su contenido se desprende, a diferencia de lo que acontecía con el texto original del artículo 185 del Decreto 01 de 1984, que exclusivamente son objeto del mencionado recurso las sentencias ejecutoriadas de única o segunda instancia proferidas por los Tribunales Administrativos y por las Secciones y Subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

Bajo esos parámetros, es claro que el recurso extraordinario de revisión no procede contra todas las sentencias ejecutoriadas que profieren los diferentes jueces que conforman la jurisdicción de lo contencioso administrativo comoquiera que el aludido recuso resulta improcedente frente a las sentencias ejecutoriadas dictadas en primera instancia por parte de los juzgados y tribunales administrativos.²⁶

²⁶ Tampoco las sentencias de única instancia de los juzgados administrativos pueden ser objeto de revisión extraordinaria. Sin embargo, en el presente trabajo no se aborda aquella limitación porque, en la actualidad, los asuntos que son de competencia en única instancia de los jueces administrativos se reducen sólo a dos (Art. 134A C.C.A.), que por cierto casi nunca se presentan y en los cuales, de tener ocurrencia, difícilmente puede estructurarse una causal de revisión.

Con todo, hacer improcedente la revisión de sentencias de única instancia de los juzgados administrativos es también inconstitucional, esencialmente por vulnerar el derecho a la igualdad como quiera que los Tribunales Administrativos también conocen en única instancia de esos mismos asuntos (Art. 131-8 C.C.A) frente a los cuales, de configurarse una causal de las previstas en el artículo 188 del C.C.A., sería perfectamente posible el recurso extraordinario de revisión por así disponerlo claramente el artículo 185 *ibídem*.

La inconstitucionalidad aludida también se presenta en atención a una lógica y coherencia jurídica adecuada sobre la regulación de la revisión y, además, si se tiene en cuenta que el legislador podría ampliar los asuntos en única instancia de conocimiento de los juzgados administrativos.

5.1. ¿QUÉ MOTIVÓ LA NUEVA REGLAMENTACIÓN DE LA REVISIÓN? UNA MODIFICACIÓN SIN MOTIVOS

En búsqueda de las razones y motivos que pudo tener el legislador para restringir la procedencia del recurso extraordinario de revisión frente a sentencias ejecutoriadas de primera instancia, se encuentra que aquellos brillan por su ausencia en el proyecto de ley 234 de 1996, que finalmente se constituyó en la Ley 446 de 1998.

En efecto, en los informes de ponencia al proyecto de ley referido, sólo se lee, en lo pertinente con lo que ocupa la atención de este trabajo, que *“se redefinen los recursos extraordinarios de revisión y súplica”*²⁷ y que *“es reglamentada la impugnación de los actos judiciales administrativos con los recursos ordinarios y extraordinarios restableciéndose el de súplica, regulándose sus causales, y procedimientos para su efectividad”*.²⁸ Sin embargo, nada dice sobre las razones que llevan a esa nueva regulación del recurso extraordinario de revisión, ni mucho menos de la restricción que se le impuso.

Queda entonces creer que la nueva regulación del recurso extraordinario de revisión, con la restricción anotada, *pudo* haber derivado de la descongestión de la justicia que procuraba la Ley 446 de 1998, aunque no debe perderse de vista que aquella normatividad no tenía ese único propósito sino también la realización del acceso a la administración de justicia,²⁹ lo cual tornaría en contradictoria la limitación mencionada.

De cualquier forma, se concluye que ningún motivo verdaderamente constitucional pudo haber inspirado al legislador para que las sentencias que venían siendo objeto de revisión bajo el Decreto 01 de 1984, dejen de serlo a partir de la vigencia de la Ley 446 de 1998.

²⁷ GACETA DEL CONGRESO 118 de 1997. Informe de Ponencia al proyecto de ley 234 de 1996. Pág. 3.

²⁸ GACETA DEL CONGRESO 421 de 1997. Informe de Ponencia al proyecto de ley número 234 de 1996 Cámara, número 1 de 1997 Senado. Pág. 4.

²⁹ En el informe de Ponencia al proyecto de ley Número 234 de 1996 Cámara, en lo pertinente se señala: *“como se desprende del título del proyecto de ley, éste no atiende exclusivamente a la descongestión de los despachos judiciales como presupuesto de una mayor eficiencia del sistema de administración de justicia, sino que pretende cumplir un objetivo adicional, quizás el fundamental, cual es lograr mayor acceso a la justicia”*.

6. ¿QUÉ PUEDEN TENER LAS SENTENCIAS DE PRIMERA INSTANCIA PARA PREDICAR LA IMPROCEDENCIA DE SU REVISIÓN?

Junto al presunto motivo del legislador que se ha mencionado, es conveniente exponer dos razones adicionales que pueden esgrimirse para justificar la actual regulación del recurso extraordinario de revisión frente a sentencias ejecutoriadas de primera instancia, las cuales surgen, justamente, al tratar de responder el cuestionamiento que da origen a este aparte.

Sin lugar a dudas, la posibilidad de interponer la alzada frente a sentencias de primera instancia proferidas en la jurisdicción de lo contencioso administrativo se ha convertido en el subterfugio jurídico para sustentar la improcedencia de su revisión cuando mas tarde logran firmeza, lo cual puede verse desde las siguientes dos perspectivas.

1.- Podría afirmarse que frente a sentencias ejecutoriadas de primera instancia de juzgados o tribunales administrativos no habría lugar a admitir el recurso extraordinario de revisión por cuanto la sentencia *era* pasible del recurso ordinario de apelación, constituyéndose la alzada, bajo esa perspectiva, como en una especie de sustituto del recurso extraordinario de revisión.

2.- Podría argumentarse que las sentencias ejecutoriadas de primera instancia no admiten revisión extraordinaria porque aquel recurso requiere del agotamiento previo de la apelación. Lo cual conduciría a afirmar que la norma acusada tiene una exigencia implícita: imponer a las partes, frente a sentencias de primera instancia de juzgados o tribunales administrativos, el deber de acudir en apelación para luego tener la posibilidad de utilizar el recurso extraordinario de revisión.

Estas dos posturas que se presentan junto a la que probablemente tuvo en mente el legislador, son las posibles razones que se han encontrado para justificar la improcedencia del recurso extraordinario de revisión frente a sentencias ejecutoriadas de primera instancia. En virtud de ello, en lo sucesivo se analizarán para determinar su validez jurídica, previa la siguiente exposición de lo que al respecto expone la doctrina y jurisprudencia administrativa.

7. LA DOCTRINA ADMINISTRATIVA SOBRE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN

Después de la modificación efectuada por el artículo 57 de la ley 446 de 1998 al artículo 185 del Código Contencioso Administrativo, que establece la improcedencia de la revisión extraordinaria de sentencias ejecutoriadas de primera instancia, algunos tratadistas se muestran partidarios de aquella nueva regulación, otros ni siquiera le dedican algunas líneas a su análisis,³⁰ y algunos hasta dan una lectura contradictoria de la norma que se cuestiona.³¹

Es BETANCUR JARAMILLO el único autor que dedica algunas líneas de su texto para fundamentar su posición. Dice, refiriéndose a la ley 446 de 1998:

“Aunque el nuevo texto no deja lugar a dudas, la sentencia de primera instancia de un tribunal o de un juez administrativo no podrá ser objeto del recurso aquí estudiado, ya que la persona no favorecida con la misma tendrá a la mano el recurso de apelación que le permitirá, por su medio, lograr que se corrijan los vicios que puedan afectarla. Por esa razón no tendrá la opción de elegir entre dicho recurso ordinario y la revisión extraordinaria.”³²

Apreciaciones que se adecuan a una de las posibles razones que justifican la nueva regulación y que consiste en ver en la apelación el sustituto de la revisión, las mismas que son poco sólidas si se tiene en cuenta que, por ejemplo, la apelación no es reemplazo de la revisión, según se verá más adelante.

³⁰ **GONZALES RODRIGUEZ**, Miguel. Derecho procesal administrativo. Décima edición. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez. Bogotá. 2002. P. 405 y ss.

³¹ **PALACIO HINCAPIE**, Juan Ángel. Derecho Procesal Administrativo. Librería jurídica Sánchez R. Ltda. 2ª ed., 2000. P. 589 y ss. Este tratadista hablando de la revisión dice: “La ley 446 de 1998 precisó su procedencia contra las sentencias que dicten los tribunales, pues antes era contra todas, ahora es sólo para las sentencias que dicten en única y en primera instancia.” Lo cual no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 185 del C. C. A modificado por el artículo 57 de la Ley 446 de 1998, que precisamente hace improcedente la revisión de sentencias de primera instancia proferidas por los tribunales administrativos.

³² **BETANCUR JARAMILLO**, Carlos. Derecho procesal administrativo. Quinta Edición. Señal Editorial. P. 441 y ss.

8. LA JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA SOBRE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN

La Sección Tercera del Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo fielmente ha aplicado el contenido del actual artículo 185 del Código Contencioso Administrativo, sin realizar reparo alguno sobre aquella disposición.

Ha manifestado que el mencionado recurso sólo procede contra las sentencias ejecutoriadas de única o segunda instancia proferidas por las secciones o subsecciones del Consejo de Estado y por los tribunales administrativos, poniendo de presente explícitamente que el recurso extraordinario de revisión no procede contra sentencias ejecutoriadas de primera instancia.

En apoyo de aquella postura ha considerado que *“(...) contra una sentencia dictada en primera instancia, dentro de un proceso contencioso administrativo, no es posible interponer recurso extraordinario de revisión, porque ésta tiene otro medio de impugnación, cual es el recurso de apelación.”*³³

Y se ha agregado al respecto, por parte de la Sección Cuarta de la mencionada Corporación, que *“es un principio general que los recursos extraordinarios proceden únicamente cuando la providencia no es susceptible de recurso ordinario alguno.”*³⁴

En esa misma dirección, también se ha mostrado la conveniencia del actual contenido de la norma que regula la revisión como quiera que ha considerado que *“proceder [en revisión] contra las sentencias de primera instancia no tendría ningún sentido el recurso de apelación, y se desnaturalizaría el recurso extraordinario, constituyéndose así en una nueva instancia.”*³⁵

Bajo tales lineamientos, frente al caso concreto de la providencia últimamente citada, consideró lo siguiente:

“Particularmente se observa, que el proceso de la referencia, es un proceso de primera instancia, teniendo en cuenta que la pretensión

³³ **CONSEJO DE ESTADO.** Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. C. P: Ramiro Saavedra Becerra. Bogotá, D. C., quince (15) de agosto de dos mil siete (2007). Radicación número: 11001-03-26-000-2005-00031-00(30514).

³⁴ **CONSEJO DE ESTADO.** Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. C.P.: Julio Enrique Correa Restrepo. Bogotá, D.C., abril doce (12) de mil novecientos noventa y seis (1996). Radicación número: 7414.

³⁵ **CONSEJO DE ESTADO.** Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Consejero ponente: Ramiro Saavedra Becerra. Bogotá, D. C., quince (15) de agosto de dos mil siete (2007). Radicación número: 11001-03-26-000-2005-00031-00(30514).

mayor de la demanda fue por concepto de los dineros dejados de percibir desde la fecha de la jubilación hasta la edad de vida probable de la demandante y se estableció en \$1.400'000.000,oo.

Entonces, como se trata de una providencia dictada en primera instancia, para la cual el legislador estableció únicamente la procedencia del recurso ordinario de apelación, del cual no hizo uso la actora, no es viable impugnar la providencia proferida por el Tribunal Administrativo de Arauca mediante el recurso extraordinario de revisión.”³⁶ (resaltado fuera de texto)

De conformidad con lo anterior, el Consejo de Estado comparte y justifica falazmente la nueva regulación realizada por el legislador de hacer improcedente la revisión extraordinaria de sentencias ejecutoriadas de primera instancia proferidas por juzgados y tribunales administrativos por cuanto aquellas sentencias cuentan con otro mecanismo de impugnación que, en su criterio, hace innecesaria la revisión. Este aspecto da a entender que aquel Tribunal junto con la doctrina, ven en la alzada el sustituto del recurso extraordinario de revisión, como si mediante la apelación se pudiera hacer uso de las causales de revisión. Así mismo, no parece diferenciar entre una sentencia aún no ejecutoriada con la que ya lo fue.

³⁶ *Ibíd.*

9. JURISPRUDENCIA DISIDENTE SOBRE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN.

Una postura diferente a la sostenida mayoritariamente por el Consejo de Estado ha sido expuesta por el Consejero Enrique Gil Botero. En su salvamento de Voto a la providencia del quince de agosto de dos mil siete, expresa que del artículo 185 del Código Contencioso Administrativo pueden desprenderse dos lecturas, a saber:

“Una primera lectura serviría para defender la tesis según la cual no es procedente ejercer el recurso extraordinario de revisión en contra de una sentencia proferida por un juez o tribunal administrativo, que nunca fue apelada y, por consiguiente quedó expedida en “primera instancia”.

Por el contrario otra lectura más sistemática y teleológica, permitiría entender que el legislador no hizo referencia a providencias proferidas en “primer instancia”, por la sencilla y lógica razón de que, al hablar de sentencias proferidas en “única instancia”, este concepto abarca aquellas proferidas en primera instancia y que no fueron objeto de recurso de apelación, motivo por el cual quedaron, técnicamente hablando, convertidas en sentencias de única instancia.”³⁷

Al optar por la segunda lectura, en el salvamento se procura, mediante una labor hermenéutica, conjurar la improcedencia del recurso extraordinario de revisión frente a sentencias ejecutoriadas de primera instancia proferidas en la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Sin embargo, lo que en él se propone no parece ser una salida jurídica adecuada, si se tiene en cuenta que una sentencia de primera instancia no pierde tal naturaleza por no protestarse mediante la alzada. En realidad, lo que le da la naturaleza de primera instancia no es el efectivo ejercicio de la alzada sino tan solo la posibilidad de impugnarse mediante ella. De ahí que si una sentencia que admite apelación no se protesta mediante aquel recurso, la sentencia conservará su carácter de primera instancia.

A pesar de no compartir la salida que establece el Dr. Gil Botero, lo esbozado en su salvamento de voto adquiere relevancia porque revela la injusticia que se comete al impedir la revisión de sentencias ejecutoriadas de primera instancia. También es importante porque pone de presente que mediante la apelación no se

³⁷ **SALVAMENTO DE VOTO** del Consejero de Estado Enrique Gil Botero a la providencia del quince (15) de agosto de dos mil siete (2007). Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Consejero ponente: Ramiro Saavedra Becerra Radicación número: 11001-03-26-000-2005-00031-00(30514).

pueden alegar las causales que están previstas para la revisión, lo cual, como se verá luego, constituye un punto fundamental de este trabajo.

10. ¿DESCONGESTIONA LA JUSTICIA LA ACTUAL REGULACIÓN? PRESUNTO MOTIVO INADMISIBLE DEL LEGISLADOR.

Si en gracia de discusión se aceptara que la finalidad de la limitación del recurso extraordinario de revisión, a la que se viene haciendo referencia, encuentra explicación en la descongestión de la justicia, no se entiende cómo aquel propósito pueda lograrse, toda vez que no son muchos los procesos de revisión que se ventilan en la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Además, porque la eficiencia en la administración de justicia no se consigue eliminando los recursos extraordinarios frente a las sentencias sino adoptando medidas estructurales para su efectivo funcionamiento o, al menos, salidas legislativas que en todo caso no afecten los derechos y garantías de los ciudadanos.

11. LA ALZADA ¿SUSTITUTO DE LA REVISIÓN? LA VISIÓN ERRADA DE LA JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA

El presente aparte permite demostrar la poca solidez de los argumentos esgrimidos tanto por la doctrina como por la jurisprudencia mayoritaria del Consejo de Estado sobre la improcedencia del recurso extraordinario de revisión frente a sentencias ejecutoriadas de primera instancia proferidas por juzgados y tribunales administrativos.

Como su desatino jurídico se concreta en ver en la apelación un mecanismo que sustituye la revisión, será menester fijar las características que los diferencian así como ciertos rasgos que hacen de la revisión un recurso plenamente independiente, imposible de remplazar mediante la alzada.

De entrada debe decirse que lo único que comparten ambos recursos es la finalidad de controvertir la decisión, lo cual se explica, naturalmente, por ser algo inherente de todo recurso.

11.1. EL CARÁCTER EXTRAORDINARIO DE LA REVISIÓN

Comúnmente las sentencias pueden ser controvertidas mediante el ejercicio de los recursos, los cuales se constituyen en medios de impugnación, en cuya virtud, siguiendo a COUTURE,³⁸ se regresa al punto de partida, es decir, se re-corre de nuevo el camino ya hecho, se examina el proceso ya iniciado, para llegar, de tal forma, a una sentencia libre del error que posiblemente la afectaba o para erradicar la duda de su presunta existencia. Aquel nuevo transitar se constituye en una sutil forma, en términos de CARNELUTTI, de verificar la justicia de la decisión, lo cual se consigue de la misma forma como se verifica la exactitud de una operación aritmética: repitiendo la operación realizada, y si después de aquel procedimiento el resultado no varía *“se adquiere, si no propiamente la certeza, sí, por lo menos, una razonable confianza.”*³⁹

No obstante lo anterior, la revisión, a pesar de ser un recurso, no permite regresar al punto de partida, ni recorrer de nuevo el camino ya hecho, menos aún examinar el proceso ya iniciado; al menos no lo permite de la forma señalada por

³⁸ COUTURE J, Eduardo. Fundamentos del derecho procesal civil. 3ª ed., (póstuma) .Buenos Aires. Ediciones Depalma. 1981. P. 340.

³⁹ CARNELUTTI Francesco. Cómo se hace un proceso. Monografías jurídicas. Temis 2002. P.144.

COUTURE, a diferencia de lo que eventualmente acontecería con la apelación para la cual el proceso de verificación si podría darse bajo aquellos lineamientos.⁴⁰

El restringido recorrido que admite la revisión encuentra sobrada explicación si se atiende a su carácter extraordinario, es más, podría decirse que es ese el principal efecto de aquel atributo. En razón a ello necesario resulta realizar un breve análisis de lo que origina la aludida característica y de sus inevitables consecuencias.

11.1.1. La causa del Carácter Extraordinario de la Revisión

Indagando sobre lo que determina el carácter extraordinario de los recursos contra sentencias judiciales se encuentra que ha sido escasa la doctrina administrativa colombiana que explícitamente de cuenta de ello.⁴¹ Al efecto, debe decirse que han sido HUMBERTO RODRIGUEZ y SANTOFIMIO GAMBOA unos de los pocos tratadistas del derecho procesal administrativo que se han pronunciado sobre el particular, al señalar, el primero, que los recursos extraordinarios son *“extra o metraprocesales, porque no se dan dentro del proceso primario, sino una vez agotado éste”*,⁴² y, el segundo, que los recursos extraordinarios *“se han instituido para que excepcionalmente proceda contra sentencias ejecutoriadas”*.⁴³

En la doctrina civilista patria, se infiere de sus obras que para algunos autores esa calificación obedece a las taxativas causales que para su procedencia establece el ordenamiento jurídico⁴⁴ mientras que para otros surge por cuanto su procedencia se da sólo contra sentencias ejecutoriadas,⁴⁵ coincidiendo, de tal forma, con lo ya señalado por los doctrinantes arriba citados.

⁴⁰ Como en el caso de la apelación conjunta y la adhesiva. Sobre el particular, artículo 357 del Código de Procedimiento Civil.

⁴¹ Ver al respecto: **PALACIO HINCAPIE**, Juan Ángel. Op. Cit. P. 589. Quien apenas señala que los recursos extraordinarios *“Se denominan así precisamente por su carácter excepcional.”* Otros como **GONZALES RODRIGUEZ** Miguel. Op. Cit. P. 405. no realizan ninguna referencia sobre ese aspecto.

⁴² **RODRIGUEZ R.** Gustavo Humberto. Op. Cit. P. 404.

⁴³ **SANTOFIMIO GAMBOA**, Jaime Orlando. Tratado de derecho administrativo. Tomo III. Contencioso administrativo. Universidad Externado de Colombia. 2007. P. 540.

⁴⁴ Ver al respecto: **ROJAS GÓMEZ**, Miguel Enrique. El proceso civil colombiano. Universidad Externado de Colombia. Tercera edición. 2007. P. 279 y 306; **AZULA CAMACHO**, Jaime. Manual de derecho procesal. Tomo I. editorial TEMIS Bogotá 2004. P. 358 y 397 y ss.

⁴⁵ Ver al respecto: **DEVIS ECHANDIA**, Hernando. Compendio de derecho procesal. Tomo III. El proceso civil. Tercera edición. Editorial ABC-Bogotá. 1977. P. 291. quien señala *“A pesar de tratarse de un recurso, como no ocurre dentro del proceso, pues éste concluye con la ejecutoria de la última o única sentencia, sino después, se trata de un proceso contra la sentencia ejecutoriada.”* En el mismo sentido **LOPEZ BLANCO**, Fabio Hernán. Procedimiento Civil. Parte General. DUPRÉ editores. Novena edición. 2007. P. 805 y 857.

Adicionalmente, para los autores españoles GARCÍA DE ENTERRIA y FERNANDEZ, la mentada característica, desde la perspectiva de la revisión, parece provenir de las dos posturas que se mencionan, pues en su criterio el carácter extraordinario y excepcional de la revisión se presenta *“en cuanto se da contra sentencias firmes (...) y sólo en los casos taxativamente establecidos por la Ley”*.⁴⁶

En la jurisprudencia, el asunto no se encuentra plenamente decantado. En el caso concreto de la revisión, que es el que interesa, con frecuencia asume que su naturaleza extraordinaria proviene de la singularidad de las causales,⁴⁷ mientras que en otras oportunidades, no menos frecuentes por cierto, ha hecho notar que el carácter extraordinario de la revisión deriva de la procedencia excepcional contra sentencias ejecutoriadas.⁴⁸

Es lo cierto, sin embargo, que no es la taxatividad de las causales lo que origina el carácter extraordinario del recurso de revisión por cuanto, como se verá mas adelante, esa particularidad hace relación, más bien, a un efecto de aquel atributo. Lo que en verdad le da origen al carácter extraordinario de la revisión es su procedencia contra sentencias ejecutoriadas. Extraordinario es, entonces, porque rompe la cosa juzgada, uno de los pilares básicos de todo ordenamiento jurídico. En razón a ello, es que ha dicho la Corte Suprema, con mejor lógica, que *“a través del recurso de revisión se ejercita una impugnación de carácter extraordinario, en la medida en que mediante ella se ataca una sentencia provista del sello de inmutabilidad de la cosa juzgada”*,⁴⁹ sello de certeza que surge cuando la sentencia hace tránsito a cosa juzgada material, la cual puede provenir de sentencias de única instancia –cuando la apelación no ha sido prevista-, de sentencias de primera instancia -cuando la apelación, siendo procedente, no se presentó-⁵⁰ o de segunda instancia -cuando de ella se hizo uso-, pues recuérdese que de todas esas formas se puede llegar a una sentencia ejecutoriada y definitiva.

De ahí que sea válido y jurídico concluir, como lo hace el gran tratadista de la revisión MURCIA BALLEEN,⁵¹ que el tránsito a cosa juzgada material de una

⁴⁶ GARCÍA DE ENTERRIA y FERNANDEZ. Curso de Derecho Administrativo. II. Editorial Civitas, S.A. Madrid, 1986. Pág. 572.

⁴⁷ Se dice al respecto: *“la revisión es entonces un recurso eminentemente extraordinario y, por lo tanto, sometido a específicas causales señaladas con criterio limitativo, al punto de no resultar procedente la vía impugnativa si oportuna y cabalmente no se prueba la existencia de una de ellas”* Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia del 6 de diciembre de 1991. GJ. Tomo CCXII, No. 2451, pág. 311.

⁴⁸ Sobre el recurso extraordinario de revisión dice que *“fue instrumentado con la única finalidad de aniquilar los efectos de la cosa juzgada material que se predique de una sentencia”* Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia del 13 de enero de 2004, Exp. No. 0211-01.

⁴⁹ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala de Casación Civil. Bogotá Distrito Capital, cinco (5) de diciembre de dos mil (2000). M. P. Jorge Antonio Castillo Rugeles. Expediente Nro. 7732

⁵⁰ Sin perjuicio del grado jurisdiccional de consulta.

⁵¹ MURCIA BALLEEN Humberto. Op. Cit. P. 194 y ss.

sentencia, cualquiera que ella fuere, es el requisito *sine qua non* para la procedencia de la especial impugnación de la revisión.⁵²

11.1.2. Consecuencias del Carácter Extraordinario de la Revisión

El carácter extraordinario del recurso de revisión, como *primera consecuencia*, hace que su procedencia esté supeditada al estricto cumplimiento de las taxativas causales establecidas por la ley o como dice la Corte Suprema de Justicia “*en virtud del apuntado carácter extraordinario del recurso, su campo de aplicación se halla restringido, manifestándose esa circunstancia en el hecho de que no procede sino respecto de determinadas providencias y por los motivos expresamente señalados por el legislador*”.⁵³

Lo anterior nos permite realizar una *primera diferenciación* con el recurso de apelación de sentencias judiciales, el cual, por ser un medio de impugnación ordinario o *intraprocesal*,⁵⁴ se surte dentro del proceso, contra la sentencia de primera instancia, debiéndose interponer, en consecuencia, en el término de su ejecutoria, es decir, sin romper la cosa juzgada y, por consiguiente, sin sujetarse a específicas causales. En virtud de ello, el legislador ha establecido que para su sustentación “*será suficiente que el recurrente exprese, en forma concreta, las razones de su inconformidad con la providencia*”,⁵⁵ lo cual indica que la alzada, como también se le denomina, puede interponerse por cualquier motivo de desagrado que genere la decisión adoptada, por cualquier desacierto que ella contenga, sin limitación alguna.⁵⁶

Ahora bien, el carácter taxativo de las causales que determinan la procedencia del recurso extraordinario de revisión incide necesariamente en lo que busca corregir aquel medio de protesta, lo cual pone en evidencia la *segunda consecuencia de su carácter extraordinario*. Al efecto, debe decirse que el proceso de revisión de

⁵² Bajo tales parámetros es perfectamente viable la revisión extraordinaria de sentencias de única instancia proferidas por lo juzgados administrativos, siempre y cuando, como es obvio, tenga ocurrencia una causal de revisión de las prevista en el artículo 188 del C.C.A. y se cumpla con los demás requisitos para su procedencia.

⁵³ **CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**. Sala de Casación Civil.. Bogotá Distrito Capital, cinco (5) de diciembre de dos mil (2000). Magistrado ponente. Dr. Jorge Antonio Castillo Rugeles. Expediente Nro. 7732

⁵⁴ **RODRIGUEZ R.** Gustavo Humberto. Op. Cit. P. 404.

⁵⁵ Artículo 352 del Código de Procedimiento Civil, aplicable a la jurisdicción de lo contencioso administrativo por remisión expresa del artículo 267 del C.C.A.

⁵⁶ La diferencia a que se está haciendo referencia deriva de la clasificación en ordinarios y extraordinarios que la doctrina del derecho procesal ha realizado de los diversos mecanismos de impugnación. En ese sentido CHIOVENDA señala como criterio para distinguirlos que “*con los medios ordinarios se puede denunciar cualquier vicio de la sentencia impugnada..., mientras que con los medios extraordinarios las partes sólo pueden denunciar determinados vicios de las sentencias.*” **CHIOVENDA, JOSÉ**. Derecho Procesal Civil Español Edit. Reus, 1946. Citado en **MURCIA BALLEEN** Humberto. Op. Cit. P. 79.

una sentencia ejecutoriada es a todas luces restringido, es un recorrer limitado del camino ya elaborado, un particular re-examen sobre ciertos puntos exclusivamente, puede decirse, si se quiere, que el juez de revisión no pretende apagar todos los incendios de irregularidades que en el fallo puedan vislumbrarse, pues él sólo acude cuando la humareda le permite inferir que el fuego es de grandes proporciones y lo extingue solamente cuando observa flamantes llamas de injusticia.

Este punto también adquiere importancia en la medida en que muestra la *segunda diferenciación* entre la apelación y la revisión. Así, desde ahora debe decirse que mientras la revisión busca corregir la injusticia que surge de modo inevitable al momento de fallar, la apelación procura subsanar cualquier error de juicio cometido por el juzgador. En seguida se verá por qué.

Son varios los errores en los que puede incurrir el juez en su importante labor de impartir justicia mediante la aplicación del derecho. La doctrina autorizada sobre la materia los ha clasificado en errores de juicio y en errores de procedimiento dependiendo de su origen.

EDUARDO J. COUTURE enseña al respecto que:

“El juez puede incurrir en error en dos aspectos de su labor. Uno de ellos consiste en la desviación o apartamiento de los medios señalados por el derecho procesal para su dirección del juicio. Por error de las partes o por error propio, puede con ese apartamiento disminuir las garantías del contradictorio y privar a las partes de una defensa plena de su derecho. Este error compromete la forma de los actos, su estructura externa, su modo natural de realizarse. Se llama tradicionalmente *error in procedendo*.

El segundo error o desviación no afecta a los medios de hacer el proceso, sino a su contenido. No se trata ya de la forma, sino del fondo, del derecho sustancial que está en juego en él. Este error consiste normalmente en aplicar una ley inaplicable, en aplicar mal la ley aplicable o en no aplicar la ley aplicable. Puede consistir, asimismo, en una impropia utilización de los principios lógicos o empíricos del fallo. La consecuencia de este error no afecta la validez formal de la sentencia, la que desde ese punto de vista puede ser perfecta, sino a su propia justicia. Se le llama, también tradicionalmente, *error in judicando*.⁵⁷

Pero la enfermedad derivada del error cuenta con un antídoto que procura su alivio. El tratamiento a aplicar depende de si el error se presentó en el fondo o en

⁵⁷ COUTURE J. Eduardo. Op. Cit. P. 344 y ss.

la forma. El legislador, conciente de la frecuencia con que puede presentarse esa anomalía, ha previsto los *recursos* para subsanar los errores de juicio y las *nulidades procesales* para corregir los errores de procedimiento, de esa forma, pretende el ordenamiento jurídico que el fruto de la ardua labor de su operario (juez) sea una sentencia libre del mal de los desatinos jurídicos.

Bajo tales parámetros, puede decirse que en el campo de lo contencioso administrativo vigente, sin perjuicio del grado jurisdiccional de consulta, el único mecanismo diseñado para enmendar los errores de juicio cometidos por el juez en la sentencia lo constituye el recurso ordinario de apelación,⁵⁸ mediante su uso es dable corregir los diversos errores sustanciales del juzgador, como los advertidos por COUTURE; lo que no ocurre con el recurso extraordinario de revisión pues tanto doctrina como jurisprudencia han sido enfáticos en señalar que aquel medio de impugnación no se dirige a *“corregir los simples errores del juzgador del anterior proceso en materia de pruebas o de cuestiones sustanciales.”*⁵⁹ Y en verdad que no tiene, el recurso extraordinario de revisión, el propósito de enmendar aquel tipo de desaciertos jurídicos porque sus causales *“son exógenas, y esto en cuanto que brillaron por su ausencia en el respectivo juicio, razones de coherencia proclaman que la revisión no comporta, no puede comportar reproche alguno para el juzgador, si es que éste desconocía la realidad (..). lo cual muestra de antemano “que el autor del proveído no está siendo convicto de extravío, pues supone, al amparo de la lógica, que cualquier otro, puesto en las mismas circunstancias y no mas con los elementos hasta entonces existentes, habría dictado quizá la misma decisión (..).”*⁶⁰

De forma aún más explícita, la jurisprudencia ha manifestado la improcedencia del recurso extraordinario de revisión para enmendar los diversos errores de juicio o de procedimiento cometidos por el juzgador de instancia. En efecto,

“...los aspectos formales de un fallo, sus vicios o irregularidades, el quebranto de la ley procedimental o de la sustancial y los errores de apreciación probatoria en que haya podido incurrir el juez al proferirlo, son aspectos ajenos al recurso de revisión, por tratarse en ellos de yerros *in procedendo* o *in judicando*, para cuya corrección se han consagrado precisamente los demás recursos. Los vicios que pueden dar lugar a la anulación de una sentencia a través del recurso de revisión, han de manifestarse necesariamente en relación con situaciones o hechos producidos o conocidos con posterioridad al pronunciamiento del fallo que se pretende aniquilar, precisamente

⁵⁸ A diferencia del procesal civil en donde, además de la alzada, la casación también procura aquel propósito.

⁵⁹ DEVIS ECHANDIA Hernando. Op. Cit.. P. 302 y ss..

⁶⁰ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sala de Casación Civil. expediente 6253, sentencia del 2 de agosto de 1998, M.P. Rafael Romero Sierra.

porque el desconocimiento de estos hechos por el juez al dirimir el conflicto le impidió dictar una sentencia justa”.⁶¹

Y si mediante la revisión no se pueden corregir los errores de juicio cometidos por el juez, menos aún pueden enmendarse los de diversa índole cometidos por las partes del proceso puesto que la revisión “no constituye una tercera instancia en la que pueda replantearse el litigio”,⁶² no es dable mediante su ejercicio “subsanan los errores del recurrente en materia probatoria”⁶³ ni los derivados de “no haber propuesto excepciones de mérito o previas, ni alegando hechos o argumentos de derecho que hubieran podido cambiar la suerte de su causa”⁶⁴ pues se dice que el recurso extraordinario de revisión “no se instituyó para que los litigantes vencidos remedien los errores cometidos en el proceso en que se dictó la sentencia que se impugna”⁶⁵ ni es un “medio conducente para reparar cualquier irregularidad de la sentencia, o su indebida fundamentación”.⁶⁶

Como puede observarse, si bien la finalidad de la apelación y la revisión es controvertir la decisión contenida en una sentencia, cada uno de ellos lo hace de forma distinta, bajo motivos diversos y en oportunidades opuestas, lo cual, a las claras, evidencia sus profundas diferencias y de contera la plena autonomía e independencia del recurso extraordinario de revisión.

Sin embargo, para insistir en la lógica de esta postura, ineludible se torna poner de relieve que la apelación no puede sustentarse en las causales que el legislador ha previsto para la revisión extraordinaria, como erradamente parece entenderlo tanto la doctrina como la jurisprudencia, lo cual, como es obvio, da origen a una situación inexplicable que en posteriores líneas se pondrá al descubierto.

11.2. IMPOSIBILIDAD DE SUSTENTAR LA ALZADA EN CAUSALES DE REVISIÓN

Como se ha visto, doctrinantes de reconocida solvencia intelectual como BETANCUR JARAMILLO establecen que la sentencia de primera instancia de un tribunal o de un juzgado administrativo no puede ser objeto del recurso extraordinario de revisión por cuanto el recurrente “tendrá a la mano el recurso de apelación que le permitirá, por su medio, lograr que se corrijan los vicios que puedan afectarla. Por esa razón -dice- no tendrá la opción de elegir entre dicho

⁶¹ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala de Casación Civil. Sentencia del 18 de julio de 1974.

⁶² CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala de Casación Civil. Sentencia 076 de 11 de marzo de 1991.

⁶³ DEVIS ECHANDÍA Hernando. Op. Cit. P. 302 y ss..

⁶⁴ *Ibíd.*

⁶⁵ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala de Casación Civil. sentencia de 24 de abril de 1980, reiterada el 1o. de julio de 1988 (G. J. T. CXCII, No. 2431, segundo semestre, 1988, pág. 9

⁶⁶ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala de Casación Civil. Sentencia 076 de 11 de marzo de 1991.

recurso ordinario y la revisión extraordinaria”,⁶⁷ en esa misma dirección, el Consejo de Estado ha manifestado que contra una sentencia dictada en primera instancia dentro de un proceso contencioso administrativo “no es posible interponer recurso extraordinario de revisión, porque ésta tiene otro medio de impugnación, cual es el recurso de apelación.”⁶⁸

Al respecto se observa que es cierto que el actor/demandado frente a una sentencia de primera instancia puede interponer la apelación para erradicar los diversos errores de juicio del juzgador que puedan afectarla. Pero lo que no se considera verdadero es que se diga que mediante su ejercicio se logra lo que la revisión persigue, es decir, el restablecimiento de la justicia, porque, como es apenas lógico, en la oportunidad de interponer la alzada, esto es, dentro del término de ejecutoria de la sentencia de primera instancia, las causales de revisión aún no pueden utilizarse debido a la elemental razón de que el recurrente aún no las conoce o las causales todavía no se estructuran, al tiempo que cuando el afectado ya las puede conocer o ellas se hayan estructurado plenamente no puede esgrimir las mediante la apelación por cuanto la oportunidad para su interposición inexorablemente habrá precluido.

El anterior aserto tiene respaldo si se parte del análisis de las restringidas causales de revisión previstas en el artículo 188 del C.C.A. En efecto:

“Art. 188.- Causales de revisión. Modificado. Ley 446 de 1998, Art. 57.-. 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 mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria.

“3. Aparecer, **después de dictada la sentencia** a favor de una persona, otra con mejor derecho para reclamar.

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

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

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

⁶⁷ BETANCUR JARAMILLO Carlos. Op. Cit. P. 441.

⁶⁸ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Consejero ponente: Ramiro Saavedra Becerra. Bogotá, D. C., quince (15) de agosto de dos mil siete (2007). Radicación número: 11001-03-26-000-2005-00031-00(30514).

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

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

Del texto de las causales de revisión se encuentra que ninguna de las previstas puede servir de sustento de la apelación por cuanto la mayoría de ellas afloran después de dictada la sentencia, al tiempo que la única causal que surge en la misma sentencia (sexta) tampoco puede esgrimirse mediante la alzada debido a que su texto es claro en señalar que el fallo no debe ser pasible de aquél recurso.⁶⁹

Al efecto resulta oportuno agregar que la doctrina autorizada sobre la materia les otorga a las causales de revisión la característica de novedad, precisamente, por surgir luego de proferida la sentencia. En efecto, señala el tratadista colombiano HUMBERTO MURCIA BALLEEN que *“los motivos de revisión deben ser nuevos en relación con el proceso en el cual se ha dictado la sentencia que así se impugna; y la novedad se infiere del hecho de que no han existido con anterioridad, ya que el juez no los tuvo en cuenta al fallar precisamente por ser a la sazón inexistentes, o porque, de haber tenido existencia, no eran cognoscibles para la parte afectada para el fallo.”*⁷⁰

De ahí que, agrega el autor en cita, *“los vicios que pueden dar lugar a la rescisión de una sentencia por vía de la revisión, vale decir las causales al efecto, deben ser los que se manifiestan con hechos conocidos o producidos con posterioridad a la providencia que se impugna, precisamente por cuanto el desconocimiento de semejantes situaciones fácticas por el juez al dirimir el conflicto le impidió dictar una resolución justa.”*⁷¹

La doctrina española, citada en la obra de MURCIA BALLEEN,⁷² también pone de presente la novedad de las causales de la revisión, infiriéndose de ello la imposibilidad de su usanza mediante la apelación, en efecto:

JAIME GUASP manifiesta al respecto que:

⁶⁹ Regulación entendible en tratándose de sentencias de única instancia para las cuales el legislador no ha previsto el recurso de apelación por cuanto si lo tuvieren la nulidad mencionada podría remediarse mediante su uso. Al efecto afirma **BETANCUR JARAMILLO**. Op. Cit. P. 445. que *“la restricción indicada tiene su razón de ser y su justificación, ya que frente a las sentencias de primera instancia (...) el recurso de apelación permitiría subsanar la nulidad originada en la sentencia.”*

⁷⁰ **MURCIA BALLEEN** Humberto. Op. Cit. P. 225 y ss.

⁷¹ *Ibíd.* P. 225 y ss.

⁷² *Ibíd.* P. 226.

“No hay recurso de revisión sin un *novum*, sin una circunstancia que, comparada con el proceso principal, resulte independiente y desligada, formal y materialmente, de él. Todos los motivos del recurso son, pues, auténticas novedades, auténticas *nova* procesales, que con tal carácter tiene que hacerse valer por el recurrente, al justificar su reclamación. Si bien estas novedades procesales pueden ser no novedades de existencia o *nova facta* estrictas, sino novedades de conocimiento, o *nova reperta*, sin más, es decir, que no tanto se impone que se trate de un hecho nuevo, como que, por lo menos, sea nuevo el conocimiento que de él tenga la parte que trata de interponer el recurso.”

JUAN DE DIOS DOVAL, sobre el particular expone que:

“El contenido del objeto de la revisión es la pretensión de invalidación del proceso primitivo, pretensión que hemos de basar en unos hechos distintos de los alegados en el proceso anterior”

Y MARIA DEL CARMEN CALVO apunta en lo pertinente que:

“Característica común a todos los motivos (de revisión) es también la novedad. Los motivos han de ser auténticas novedades en relación al proceso en que se ha dictado la sentencia que se trata de revisar.”

Se concluye entonces que mediante la apelación no se pueden alegar las causales que están previstas para la revisión por cuanto ellas afloran, como se ha visto, cuando la sentencia ya a hecho tránsito a cosa juzgada material, es decir, cuando la alzada ya no tiene cabida. De ahí que la proximidad entre la revisión y la apelación, en cuanto medios de protesta, no debe llevar a su confusión entre ambos y considerar, sin más, que las causales de revisión pueden ser usadas por la apelación.

El error de la jurisprudencia que se menciona también es advertido por el Doctor Enrique Gil Botero cuando al salvar su voto en un caso donde se aplicaba la mencionada norma sostuvo que *“la posición mayoritaria parte de un supuesto totalmente imposible, y es que correspondía al recurrente extraordinario, ventilar en sede del recurso ordinario de apelación, los mismos hechos, sucesos y causales que sirven de soporte a la demanda de revisión, cuando lo cierto es que muy probablemente el recurrente al momento de interponer el recurso de apelación no tuviera ni siquiera un meridiano conocimiento de los acontecimientos que motivan el ejercicio de la revisión como recurso extraordinario”*.⁷³

⁷³ SALVAMENTO DE VOTO del Consejero de Estado Enrique Gil Botero a la providencia del quince (15) de agosto de dos mil siete (2007). Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección

Para finalizar, resulta oportuno reiterar que lo que permite remediar la revisión no es susceptible de ser subsanados por ningún otro mecanismo de impugnación. Ni siquiera por la apelación por cuanto *“las razones que llevan a interponer la demanda extraordinaria (que realmente es un proceso nuevo), son diferentes a cualquier tipo de motivación que hubiera servido para interponer la apelación.”*⁷⁴

11.3. LA CURIOSA CONSECUENCIA DE LA VISIÓN ERRADA DE LA JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA

Bajo similares argumentos expuestos por BETANCUR JARAMILLO, sostiene el Consejo de Estado que contra una sentencia ejecutoriada de primera instancia, no es posible interponer recurso extraordinario de revisión, porque ella contaba con otro medio de impugnación denominado apelación.⁷⁵

Al detenerse en el análisis de aquella aserción se revela que la jurisprudencia y doctrina tratan de ver en la apelación el sustituto de la revisión, pero lo curioso es que la sentencia, si se apela, puede revisarse con posterioridad, por así disponerle claramente el artículo 185 del Código Contencioso Administrativo.

Esta circunstancia deja al descubierto la poca solidez de los argumentos en que se fundan y demuestra que la revisión es irremplazable, pues si la apelación fuera el subrogado de la revisión ¿para que hacer procedente la revisión de sentencias de segunda instancia en donde ya se hizo uso de la alzada?, la revisión carecería de objeto si verdaderamente la alzada fuera su reemplazo, es más, si ello fuera así, no habría necesidad de consagrar en ningún ordenamiento jurídico su existencia. Pero la realidad y la lógica jurídica muestran indiscutiblemente una situación distinta: que la revisión es un recurso extraordinario independiente, imposible de reemplazar mediante la alzada.

Como se ve, lo expuesto por la doctrina y la jurisprudencia no se rige por una lógica jurídica adecuada, más bien raya con lo ilógico, arbitrario y subjetivo. Sin embargo, con este aparte se confirma algo que se ha venido sosteniendo a lo largo de este capítulo y es que lo que permite remediar la revisión no es susceptible de ser subsanado por ningún otro mecanismo de protesta, que las causales de revisión no puede ser el sustento de la apelación, que la alzada no es sustituto de la revisión y, por su puesto, la visión errada de la jurisprudencia y doctrina sobre la improcedencia de la revisión contra sentencias de primera

Tercera. Consejero ponente: Ramiro Saavedra Becerra Radicación número: 11001-03-26-000-2005-00031-00(30514).

⁷⁴ *Ibíd.*

⁷⁵ **CONSEJO DE ESTADO.** Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Consejero ponente: Ramiro Saavedra Becerra. Bogotá, D. C., quince (15) de agosto de dos mil siete (2007). Radicación número: 11001-03-26-000-2005-00031-00(30514).

instancia.

La visión errada que se menciona quizá se presenta por tratar de explicar lo inexplicable, de proveer lógica a algo que no lo tiene, en desconocer la verdadera naturaleza de la revisión y en dar aplicación y validez a una restricción que se halla huérfana de hasta el más leve indicio de constitucionalidad.

12. ¿REQUIERE LA REVISIÓN EL AGOTAMIENTO PREVIO DE LA APELACIÓN? LA FALACIA DE LA DEPENDENCIA

No podía terminarse el presente capítulo sin hacer mención, al menos sucinta, de la autonomía e independencia de la revisión, que en numerales anteriores se ha insinuado, más aún cuando se expuso que una de las posibles razones para impedir la revisión de sentencias ejecutoriadas de primera instancia (que la revisión requiere el agotamiento previo de la apelación) precisamente pone en duda aquellas características.

Al efecto habrá que decirse, retomando palabras de autores nacionales, que el recurso extraordinario de revisión “*procede de manera directa y principal, no en subsidio de otros recursos...*”⁷⁶ “*ni está subordinado a la improsperidad de otro*”.⁷⁷ Tan contundentes aseveraciones evidencian naturalmente la autonomía del recurso extraordinario de revisión, que además se infiere por contar y gobernarse por sus propias reglas, derivadas esencialmente de su carácter extraordinario.

Ahora bien, para evidenciar su independencia, y de paso demostrar que no requiere el recurso extraordinario de revisión el agotamiento previo de la apelación, necesario resulta reiterar que su carácter extraordinario encuentra su origen en el decaimiento que aquel recurso hace de la cosa juzgada material de las sentencias judiciales, por lo que la doctrina enseña, con sobrada razón por cierto, que “*éste presupone, por definición, la existencia de una sentencia firme con fuerza de cosa juzgada*”.⁷⁸ De ello se desprende, indudablemente, que el tránsito a cosa juzgada material de una sentencia se convierte en la luz que le da vida jurídica al recurso extraordinario de revisión, puede decirse, si se quiere, que es la cosa juzgada material quien abre la puerta para que la revisión logre entrar dentro de ella y pueda cumplir su trascendental misión jurídica: destruirla, si encuentra dentro de aquel mundo de certeza suficientes motivos de injusticia.

Por consiguiente, no se ve como pueda necesitarse el agotamiento previo de la alzada para hacer procedente el recurso extraordinario de revisión, pues la no interposición de la apelación no impide que la sentencia haga tránsito a cosa juzgada material, requisito *sine qua non* de la revisión. Al efecto, debe recordarse que sin el ejercicio de la alzada también puede llegarse al sello de la inmutabilidad de la certeza jurídica, es más, podría agregarse que sin su utilización se llegaría más rápido a ese estado de certeza jurídica que otorga la cosa juzgada, de ineludible ocurrencia para hacer procedente la revisión extraordinaria.

⁷⁶ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando Op. Cit. P. 550.

⁷⁷ MURCIA BALLEEN, Humberto. Op. Cit. P. 97.

⁷⁸ *Ibíd.* P. 184.

13. ¿ES IMPROCEDENTE LA REVISIÓN DE SENTENCIAS EJECUTORIADAS DE PRIMERA INSTANCIA EN EL DERECHO COMPARADO?

En Costa Rica

El código procesal contencioso administrativo de la República de Costa Rica, en su artículo 154 regula lo atinente al recurso extraordinario de revisión. Dice la mencionada norma sobre el particular que *“será de conocimiento de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, en los mismos términos establecidos para el proceso civil.”*

A su turno el Código Procesal Civil de Costa Rica señala en su capítulo VI que el recurso extraordinario de revisión *“procederá solamente contra una sentencia firme con autoridad y eficacia de cosa juzgada material”*.

Como puede observarse, no existe en la normatividad de aquel país la limitación existente en nuestro Código Contencioso Administrativo, que hace improcedente el recurso extraordinario de revisión de sentencias ejecutoriadas de primera instancia.

En España

La Ley 29 de 13 de julio de 1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa Española, al regular lo atinente al recurso de revisión no establece ninguna limitación en cuanto a las sentencias revisables, pues cuando en su artículo 102 señala que *“habrá lugar a la revisión de una sentencia firme”* deja por establecido que su procedencia es contra todas las sentencias que hayan adquirido firmeza, ya sean de única, primera o segunda instancia.

En Francia

El punto de referencia en Francia lo constituye el Nuevo Código de Proceso Civil Francés⁷⁹ que en su artículo 593 establece que *“el recurso de revisión se dirige a obtener la revocación de **una sentencia firme** para que vuelva a producirse el enjuiciamiento fáctico y jurídico del asunto.”* (resaltado fuera del texto original)

De la disposición transcrita tampoco se vislumbra la improcedencia de la revisión

⁷⁹ **EL NUEVO CODIGO DE PROCESO CIVIL FRANCES TRADUCIDO EN ESPAÑOL**, Con el concurso del Dr. D. Fernando Gascón Inchausti, Profesor de la Universidad Complutense de Madrid En: <http://www.geocities.com/davidrichardson2000/index.html>

de las sentencias que no fueron apeladas siendo pasibles de aquel recurso, ni ninguna otra limitación semejante.

Se tiene entonces, en primer lugar, que en el derecho comparado es perfectamente viable el recurso extraordinario de revisión de sentencias ejecutoriadas de primera instancia y, en segundo lugar, que todas las sentencias pueden ser objeto de revisión, todas las que hayan adquirido firmeza, sin importar la forma como la alcanzaron ni la instancia en que se profirieron.

CAPITULO II

Inconstitucionalidad parcial del artículo 185 del Código Contencioso Administrativo.

La inconstitucionalidad pretendida es parcial porque no se acusa todo el artículo sino tan solo la parte que se encuentra subrayada, así:

“Artículo 185. Procedencia. Modificado. Ley 446 de 1998, art. 57. El recurso extraordinario de revisión procede contra las sentencias ejecutoriadas dictadas por las Secciones y Subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y por los Tribunales Administrativos, en única o segunda instancia.”

Al declararse la inconstitucionalidad de la parte subrayada se lograría la procedencia del recurso extraordinario de revisión frente todas las sentencias, lo cual, además de ser jurídicamente más acertado, implicaría el fin de la vulneración de la Constitución Nacional. Con todo, como petición subsidiaria se ha solicitado a la Corte Constitucional la declaratoria de exequibilidad condicionada del aparte acusado para que en todo caso las sentencias ejecutoriadas proferidas en primera instancia por los juzgados y tribunales administrativos, puedan ser objeto del recurso extraordinario de revisión.

Para demostrar la inconstitucionalidad de la norma acusada se han elaborado tres cargos de inconstitucionalidad. El primer cargo muestra la afectación a un adecuado acceso a la administración de justicia y a la prevalencia del derecho sustancial. El segundo da cuenta de la violación del derecho a la igualdad si la norma acusada se mantiene en el ordenamiento jurídico y el tercer cargo acusa a la norma objeto de revisión constitucional como desconocedora del principio de justicia que impera en nuestra Constitución Nacional.

En el presente trabajo, los aludidos cargos de inconstitucionalidad se exponen como apartes de este capítulo, así:

1. VULNERACIÓN DEL ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y LA PREVALENCIA DEL DERECHO SUSTANCIAL: ARTÍCULOS 229 Y 228 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL.

A pesar de no estar el acceso a la administración de justicia enlistado en la Constitución Nacional como derecho fundamental, la jurisprudencia de la Corte

Constitucional, desde sus primeros fallos hasta los más recientes,⁸⁰ no ha dudado en otorgarle aquella calidad, tal vez porque forma parte del núcleo esencial del debido proceso⁸¹ y porque constituye la “puerta de entrada a la efectividad real de los demás derechos.”⁸² Adicionalmente, y en homenaje a la multiplicidad de formas como se manifiesta en el mundo jurídico, jurisprudencialmente se le ha reconocido como un pilar fundamental del Estado Social de Derecho.⁸³

Con los aludidos supuestos es dable predicar que la obstrucción al acceso a la administración de justicia no sólo implica su vulneración misma, sino también la consiguiente trasgresión de los demás derechos fundamentales que ante ella se hacen efectivos.

En el caso concreto del artículo 185 del C.C.A, de la forma como se encuentra diseñado, además de impedir el acceso a la administración de justicia también vulnera la prevalencia del derecho sustancial, la justicia y el derecho a la igualdad.

En consideración a que en este trabajo existen acápites especiales para la igualdad y la justicia que se mencionan como vulnerados, en este aparte sólo se abordará el quebrantamiento del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia y la consiguiente violación de la prevalencia del derecho sustancial.

1.1. LOS LÍMITES DE LA POTESTAD LEGISLATIVA

Debido a que el acceso a la administración de justicia previsto en el artículo 229 de la Constitución antes de ser un derecho es un principio, de evidente indeterminación, requiere de la labor del legislador para que lo haga concreto. Al legislador, bajo un amplio margen de configuración de reglas, le corresponde concretar lo que el principio persigue: garantizar el derecho a toda persona para acceder a la administración de justicia. En la regulación de aquel acceso el legislador puede establecer condicionamientos y limitaciones, pero sólo en la medida en que sean constitucionalmente razonables,⁸⁴ si no lo fueren se correría

⁸⁰ Ver al efecto, Sentencia T-006 de 1992, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz. T-538 de 1994 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. C-1195 de 2001 MM.PP. Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa. C-426 de 2002 M.P. Rodrigo Escobar Gil., Sentencia C-1027 de 2002, M. P. Clara Inés Vargas Hernández. Sentencia T-1044 de 2004 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa. Sentencia T-834/06 M. P. Nilson Pinilla Pinilla. Sentencia T-114 de 2007 M. P. Dr. Nilson Pinilla Pinilla.

⁸¹ **CORTE CONSTITUCIONAL.** Sentencia T-268 de 1996, MP. Antonio Barrera Carbonell.

⁸² **CORTE CONSTITUCIONAL.** Sentencia T-114/07 M.P. Nilson Pinilla Pinilla

⁸³ Ver por ejemplo, T-538 de 1994, MP, Eduardo Cifuentes Muñoz; C-037/96, MP, Vladimiro Naranjo Mesa; C-163/99, MP, Alejandro Martínez Caballero; SU-091/00, MP, Álvaro Tafur Galvis; C-330/00, MP, Carlos Gaviria Díaz, Sentencia C- 426 de 2002, MP, Rodrigo Escobar Gil.

⁸⁴ Al respecto dice la Jurisprudencia Constitucional en la Sentencia C-1177 de 2005 M.P. Jaime Córdoba Triviño “Por ello es posible que el legislador establezca unas condiciones previas de operatividad que

el riesgo de que “se conviertan en obstáculos a la efectividad del derecho fundamental de acceso a la justicia y a la prevalencia de los demás derechos fundamentales comprometidos en cada caso.”⁸⁵

Precisamente, para erradicar posibles limitaciones arbitrarias o medidas excesivas del legislador, como por ejemplo la creación de normas procesales “que anulan u obstaculizan irrazonablemente el ejercicio del derecho de acción”,⁸⁶ la jurisprudencia ha hecho uso de los criterios de “razonabilidad y proporcionalidad”,⁸⁷ los cuales, junto con el respeto de los principios y fines del Estado,⁸⁸ se constituyen en “límites constitucionales a ese poder de configuración que se adscribe al legislador.”⁸⁹

Bajo tales parámetros, en lo sucesivo corresponde demostrar la inconstitucionalidad parcial del artículo 185 del C.C.A. por vulnerar el acceso a la administración de justicia y la prevalencia del derecho sustancial.

1.2. LA AFECTACIÓN DEL DERECHO A ACCEDER A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.

Como ya se advirtió en el primer capítulo de este trabajo, la afectación del derecho a acceder a la justicia que imponen la norma demandada consiste en hacer improcedente el recurso extraordinario de revisión frente a sentencias ejecutoriadas de primera instancia. Esa nueva regulación, como se ha visto, puede encontrar justificación en tres motivos: (i) la descongestión de la justicia, (ii) en ver la apelación como reemplazo de la revisión y (iii) en ver la apelación como requisito de procedibilidad del recurso extraordinario de revisión. En seguida se

conllevan limitaciones o condiciones para el ejercicio adecuado del derecho, tales como fijar determinados límites temporales dentro de los cuales debe hacerse uso de las acciones judiciales, o señalar requisitos de procedibilidad para poner en movimiento el aparato judicial, o condicionar el acceso a la justicia a la representación de abogado, o al cumplimiento de determinados presupuestos de técnica jurídica, o a una mínima información a partir de la cual la justicia pueda operar.”

⁸⁵ **CORTE CONSTITUCIONAL.** Sentencia C-1177 de 2005 M.P. Jaime Córdoba Triviño

⁸⁶ **CORTE CONSTITUCIONAL.** Sentencia C-346 de 1997. Antonio Barrera Carbonell

⁸⁷ **CORTE CONSTITUCIONAL.** Sentencia C-1177 de 2005 M.P. Jaime Córdoba Triviño

⁸⁸ Al efecto se hace oportuno recordar como lo hace la Corte en sentencia C-309 de 2002 M.P. Jaime Córdoba Triviño que “(...) aunque el legislador goza de libertad de configuración, el ejercicio de esta facultad no es absoluto ni su ejercicio puede ser arbitrario, en tanto debe atender los límites fijados en la Constitución⁸⁸, según lo señala el artículo 4º superior al consagrar el principio fundamental de supremacía de la Carta Política, en cuya aplicación el Congreso no puede ejercer sus potestades sino con observancia de las limitaciones que surjan de la Constitución Política. En otras palabras, el legislador goza de libertad para señalar las formas propias de cada juicio en la medida en que no ignore en su ejercicio las garantías básicas previstas por el Constituyente”.

⁸⁹ **CORTE CONSTITUCIONAL** Sentencia C-1177 de 2005 M.P. Jaime Córdoba Triviño

analizará cada una de ellas a la luz del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia.

1.3. LA DESCONGESTIÓN DE LA JUSTICIA: PRESUNTO MOTIVO INCONSTITUCIONAL DEL LEGISLADOR

Ya se había apuntado brevemente que si en gracia de discusión se aceptara que la finalidad de la limitación de la revisión encuentra explicación en la descongestión de la justicia, aquel motivo devendría necesariamente inconstitucional debido a que existen otros mecanismos para alcanzarla, sin restringir el derecho al acceso a la administración de justicia, es más, podría decirse que las ventajas que pueden alcanzarse en la descongestión de la justicia son mínimas en comparación con los sacrificios que implica impedir la revisión de sentencias ejecutoriadas de primera instancia, más aún cuando esa medida restringe totalmente el acceso a la administración de justicia pues, como quedó visto y como también en lo sucesivo se hará, no existe un recurso judicial efectivo para erradicar manifiestas injusticias que pueden presentarse en sentencias ejecutoriadas de primera instancia. Adicionalmente, ha de decirse que la limitación que se menciona puede incrementar la litigiosidad por cuanto los ciudadanos se verían en la necesidad de apelar, así no exista motivo, para contar luego con la posibilidad de esgrimir el recurso extraordinario de revisión.

1.4. EL RECURSO DE APELACIÓN COMO SUBROGADO INCONSTITUCIONAL DE LA REVISIÓN

Si se considera llanamente que la norma niega el recurso de revisión frente a sentencias ejecutoriadas de primera instancia de juzgados y tribunales administrativos y si se adopta la explicación de la doctrina y jurisprudencia, se tendría que aquellas sentencias no pueden revisarse por cuanto para ellas se encontraba diseñado el recurso ordinario de apelación. Sin embargo, si se pone de presente la imposibilidad de sustentar la alzada en las causales que el legislador ha previsto para la revisión se descarta *in limine* la validez de aquel argumento y se demuestra, por consiguiente, la inexistencia de una razón valedera que haga permanecer aquella limitación del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia. En razón a ello, es menester manifestar que la justificación errada de la jurisprudencia y doctrina que al respecto establece, no puede ser patente de curso para el desconocimiento del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia y de otros principios y garantías que el derecho patrio establece.

1.5. LA EXIGENCIA ACUSADA COMO CARGA PROCESAL INCOSTITUCIONAL.

De otro lado, si se parte de la afectación del derecho a acceder a la justicia consistente en la imposición por parte del legislador de una carga implícita –deber de apelar las sentencias de primera instancia para acudir luego en revisión- se encuentra que es una exigencia carente de sentido que no consulta ni respeta nuestro ordenamiento constitucional que siempre reclama la existencia de objetivos constitucionales que hagan razonable las limitaciones y condicionamientos que en la regulación del derecho a acceder a la administración de justicia puedan presentarse.

Precisamente para demostrar que la carga que se menciona no es razonable, se pasa a analizar el motivo que posiblemente podría presentarse para defenderla. Al efecto, podría considerarse que la mencionada limitación obedece a que es necesario el agotamiento previo de la apelación para luego poder hacer uso de la revisión extraordinaria, sin embargo, como se ha visto y ha quedado demostrado, esa carga carece de fundamento jurídico válido si se tiene en cuenta la naturaleza, autonomía e independencia de la revisión. En este punto bien está traer a colación que los únicos requisitos para hacer viable la procedencia de la revisión son la existencia de una sentencia que ha hecho tránsito a cosa juzgada material, la configuración de una de las causales de revisión e intentarse dentro del término que la ley ha previsto para ello.⁹⁰

En fin, esa carga procesal que se menciona no es de recibo concebir como ajustada a la constitución por la elemental razón de no constituir la apelación un requisito que determine la procedibilidad de la revisión. Además, porque en el momento de apelar no existe probabilidad de verdad que muestre que efectivamente la revisión se usará, lo cual indica que estamos frente a una condición procesal que no es conocida por el impugnante, es decir, resulta ser algo ajeno a la voluntad y decisión de quien procurará luego su utilización, por lo que tampoco sea válido hablar de negligencia.

1.6. AUSENCIA DE UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO

La actual regulación del recurso extraordinario de revisión es inadecuada e ineficaz frente a sentencias ejecutoriadas de primera instancia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, toda vez que la limitación mencionada hace ver con meridiana claridad que frente a las sentencias referidas, el legislador ha

⁹⁰ Sin perjuicio de otras exigencias constitucionalmente válidas.

consagrado unas causales de revisión que de ninguna forma pueden utilizarse, es decir, establece las causales pero no el “*recurso judicial efectivo*”⁹¹ del que habla la Corte Constitucional para materializarlas. En efecto, las causales de revisión, que se encuentran plasmadas en el artículo 188 del C.C.A. y que perfectamente pueden estructurarse frente a sentencias de primera instancia, en la actualidad no pueden utilizarse: no pueden esgrimirse mediante la alzada porque en el momento de su interposición de seguro las causales aún no se estructuran o conocen, al tiempo que cuando ellas aparecen la alzada ya no puede procurarse por haber precluido la oportunidad para instaurarse, en esa misma línea de pensamiento se encuentra que la aludidas causales tampoco pueden utilizarse mediante el mecanismo que les resulta propio, es decir, el recurso extraordinario de revisión, por cuanto para ellas aquel recurso no se ha previsto.

Para corroborar aquella afirmación –*ausencia de un recurso judicial efectivo*– necesario se hace traer a colación un caso que en el salvamento de voto mencionado anteriormente se pone de presente y que muy perfectamente puede surgir en la realidad:

*“Es posible que para una persona la sentencia proferida por el tribunal administrativo (en primera instancia), le brinde los suficientes elementos de juicio para entender que no es posible formular recurso de apelación (bien porque las pruebas que obran en el proceso son contundentes o porque la argumentación es adecuada), razón por la cual no apela; sin embargo, con posterioridad, se descubre que los testigos o los peritos que intervinieron fueron condenados por la justicia ordinaria penal, o se descubren documentos que la contraparte había maliciosamente escondido, etc., razón por la cual el manto de certeza y seguridad que brindaba la providencia se desvanece.”*⁹²

En este caso, bajo los parámetros trazados por la norma y siguiendo la visión errada de la jurisprudencia y doctrina habría que decir que no hay lugar a admitir el recurso extraordinario de revisión por cuanto la sentencia era pasible del recurso ordinario de apelación. Sin embargo, lo curioso es que mediante la alzada no se habrían podido utilizar aquellas causales por cuanto, como se observa en el caso propuesto, ellas surgen luego de que la sentencia hace tránsito a cosa juzgada material, es decir, cuando la interposición de la apelación devendría en extemporánea.

⁹¹ **CORTE CONSTITUCIONAL.** Sentencia C-1195 de 2001. MM. PP. Manuel José Cepeda Espinosa. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁹² **SALVAMENTO DE VOTO** del Consejero de Estado Enrique Gil Botero a la providencia del quince (15) de agosto de dos mil siete (2007). Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Consejero ponente: Ramiro Saavedra Becerra Radicación número: 11001-03-26-000-2005-00031-00(30514).

Queda demostrada, en consecuencia, la ausencia de un recurso judicial efectivo para lograr el restablecimiento de la justicia.

En fin, la limitación a que se está haciendo referencia, no se basa en medidas razonables, son más bien medidas excesivas y arbitrarias que constituyen un obstáculo para el pleno ejercicio del derecho a acceder a la administración de justicia, incapaz de asegurar la tutela judicial efectiva y la primacía del derecho sustancial.

1.7. AFECTACIÓN A LA PRIMACÍA DEL DERECHO SUSTANCIAL.

En esas condiciones, la norma acusada, al impedir el *restablecimiento de la justicia* mediante el uso del recurso extraordinario de revisión, sin que se vislumbre en ella un objetivo constitucional válido y razonable, viola también la primacía del derecho sustancial porque *“la revisión, mas que un recurso, es un medio para conseguir la realización de la justicia, pero no de la justicia formal propia de las sentencias en firme contrarias a derecho, sino de aquella verdadera que demandan el Preámbulo y los artículos 1º, 228 y 230 del estatuto superior.”*⁹³

Además, ha dicho la Corte Constitucional que *“(…) cuando el artículo 228 de la Constitución Política establece la prevalencia del derecho sustancial, está reconociendo que el fin de la actividad estatal en general, y de los procedimientos judiciales en particular, es la realización de los derechos consagrados en abstracto por el derecho objetivo. En esa medida, dicha prevalencia del derecho sustancial significa que el proceso es un medio y que, por lo mismo, las normas procesales deben aplicarse con un fin, consistente en la realización de los derechos reconocidos en la ley sustancial.”*⁹⁴ Y que otros derechos más importantes reconocidos por la ley sustancial y por la misma Constitución Nacional que la justicia, la igualdad, el acceso a la administración de justicia y la prevalencia del derecho sustancial, los mismos que en la actualidad la norma vulnera.

Así las cosas, de mantenerse la norma acusada, de nada valdría la existencia de la justicia como valor preponderante de nuestro ordenamiento jurídico, ni que la Constitución establezca que uno de los fines del Estado sea garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes que de la Carta emanan, y qué sentido tendría que en la Constitución se estipule su primacía y la prevalencia del derecho sustancial, si el mecanismo para hacerlos efectivos o impedir su violación (revisión en este caso) se encuentra restringido sin que exista soporte jurídico que lo justifique.

⁹³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-739 de 2001. M. P. Álvaro Tafur Galvis.

⁹⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-646 de 2002. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

2. VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA IGUALDAD: ARTÍCULO 13 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL.

También en este aparte cobran importancia las razones que presuntamente se presentan para establecer la improcedencia de la revisión de sentencias ejecutoriadas de primera instancia, pues ellas evidencian el establecimiento de un trato desigual injustificado que vulnera el derecho a la igualdad previsto en el artículo 13 de nuestra Constitución Nacional.

Esa vulneración se presenta tanto a nivel interno de la jurisdicción contencioso administrativa como a nivel externo, es decir, en comparación con la jurisdicción ordinaria, así:

2.1. TRATO DESIGUAL AL INTERIOR DE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

El trato desigual que se menciona consiste en hacer viable el recurso extraordinario de revisión frente a sentencias ejecutoriadas de segunda instancia pero improcedente frente a las ejecutoriadas de primer grado.

¿Es razonable la justificación ofrecida para el establecimiento de aquel trato desigual?

Si las causales que la ley prevé para la procedencia del recurso extraordinario de revisión pueden configurarse luego de agotado cualquier proceso contencioso-administrativo no se entiende cómo el legislador excluye la revisión de sentencias ejecutoriadas de primera instancia proferidas por juzgados y tribunales administrativos. La desigualdad se observa, en consecuencia, en el hecho de hacer revisables las sentencias ejecutoriadas de segunda instancia pero irrevisables las ejecutoriadas de primera instancia, a pesar de haberse estructurado una causal de revisión. El trato desigual que se menciona no tiene un fundamento objetivo y razonable que lo haga constitucional por cuanto el argumento que para su justificación se invoca (haber contado con otro mecanismo de impugnación: la apelación) es totalmente desacertado, como quedó visto en el primer capítulo.

Pero si se piensa que el ejercicio de los recursos ordinarios es requisito para acudir luego en revisión extraordinaria, la desigualdad, aunque de forma distinta, también aflora en la regulación actual pues permitiría acudir en revisión a quienes han ejercitado el recurso de apelación mientras que impediría hacer uso de aquel mecanismo extraordinario a quienes no esgrimieron la alzada. Pero, si se atiende a la autonomía e independencia de la revisión, como quedaron demostradas en el

primer capítulo, aquel condicionamiento de manera evidente vulnera el derecho a la igualdad pues no se vislumbra la existencia de un fin constitucional que permita establecer aquel trato desigual porque, como se ha expuesto, la no utilización de los recursos ordinarios no conlleva al fracaso de la revisión.

Y si en gracia de discusión se aceptara que el agotamiento previo de la apelación efectivamente constituye requisito para determinar la procedencia de la revisión encontraríamos también una situación de desigualdad. En efecto, mediante el grado jurisdiccional de consulta, el cual se surte frente a determinadas sentencias de primera instancia, el fallo que se profiere dentro de tal proceso adquiere el carácter de segunda instancia. Ello implica que en los casos donde se realiza la consulta no se impone la carga de utilizar el recurso de alzada para que la sentencia pueda ser objeto de revisión, comoquiera que al proferirse en segunda instancia, según el artículo 185 del C.C.A., una vez ejecutoriada, es susceptible de ser revisada. En esa dirección, se tiene que las sentencias adversas al Estado y que le impongan una condena superior a 300 SMLMV, a pesar de no ser apeladas por la Entidad Pública, siempre podrán ser revisadas por cuanto frente a ellas invariablemente se desata el grado de consulta. Lo propio ocurriría con las sentencias proferidas en contra de quienes estuvieron representados por curador *ad litem* a lo largo del proceso, o cuando la sentencia de primera instancia en los asuntos contenciosos de carácter laboral, la entidad pública demandada haya sido condenada, sin que haya ejercido defensa alguna de sus intereses. Como se ve, también desde esta perspectiva se genera una situación de desigualdad contraria a la Constitución Nacional ya que la norma acusada hace que unas personas accedan en revisión a la administración de justicia cumpliendo la exigencia implícita de la norma – *ejercer oportunamente el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia* - mientras que a otras les permite acudir al mecanismo de la revisión eludiendo tal exigencia. Esta situación vulnera flagrantemente el derecho a la igualdad debido a que frente a una misma actitud de las partes –*no interponer el recurso de apelación*- surgen consecuencias diversas, pues habría revisión si la sentencia admite el grado jurisdiccional de consulta, pero no habría revisión si la consulta no se surte.

2.2. TRATO DESIGUAL EN CONSIDERACIÓN A LA JURISDICCIÓN ORDINARIA.

El trato desigual consiste en que en la jurisdicción ordinaria es viable interponer el recurso extraordinario de revisión frente a sentencias ejecutoriadas de primera instancia mientras que en la jurisdicción de lo contencioso administrativo la revisión de sentencias ejecutoriadas de primera instancia es improcedente.

En efecto, luego de la sentencia C-269 de 1998, que declaró inexecutable el inciso final del artículo 379 del Código de Procedimiento Civil, el cual exceptuaba de

revisión las sentencias ejecutoriadas de única instancia de los jueces municipales, el recurso extraordinario de revisión procede contra todas las sentencias ejecutoriadas que se profieran en materia civil, sin la exigencia de haber utilizado los recursos ordinarios, en otros términos, la circunstancia de no haber utilizado el recurso de alzada frente a una sentencia dictada por un juez civil no es óbice para que ella pueda ser revisada, siempre y cuando, como es lógico, tenga ocurrencia una causal de las previstas en la ley para ello.

Por su parte, en materia Laboral, la Ley 712 de 2001 en su artículo 30 hace procedente el recurso extraordinario de revisión contra todas las sentencias ejecutoriadas proferidas por los diversos jueces laborales (Sala Laboral de La Corte Suprema de Justicia, Salas Laborales de los Tribunales Superiores y los Jueces Laborales del Circuito) dictadas en procesos ordinarios. De este marco normativo se desprende que tampoco en esta especialidad existe la exigencia que en materia administrativa aflora, pues en asuntos laborales no es necesario hacer uso del recurso de alzada para que la sentencia sea susceptible de revisión extraordinaria cuando quiera que se avizore una causal que permita su procedencia.

Finalmente, en el campo Penal, la acción de revisión como se le denomina (artículo 192 de la Ley 906 de 2004), procede “*contra sentencias ejecutoriadas*”, las cuales, como es obvio, pueden ser de primera o segunda instancia, sin que importe para nada que se haya ejercitado la apelación de la sentencia. Lo que realmente brota con perfiles de singular relevancia para la procedencia de la revisión, como es apenas elemental, es la presencia de una causal de revisión, pero nunca, ni siquiera por asomo, el agotamiento previo de los recursos ordinarios.

Bajo tales parámetros, se tiene que existe discriminación entre quienes acceden a la administración de justicia en la jurisdicción ordinaria con los que lo hacen en lo contencioso administrativo como quiera que la imposibilidad de recurrir en revisión las sentencias ejecutoriadas de primera instancia no encuentra equivalente en las especialidades civil, laboral y penal de la jurisdicción ordinaria.

¿Es razonable la justificación ofrecida para el establecimiento de aquel trato desigual?

Podría argumentarse que es razonable la diferencia de trato entre la jurisdicción ordinaria y la de lo contencioso administrativo que aquí se plantea, en consideración a que esta última constituye una jurisdicción especial.

Sin embargo, no puede existir la mencionada diferencia entre una y otra jurisdicción debido a que el recurso extraordinario de revisión no es precisamente una materia que deba regularse de forma distinta en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, muestra de ello es que la revisión, en esta última, se

presenta en circunstancias similares a como acontece en la jurisdicción ordinaria, lo cual se explica, naturalmente, debido a que, como quedó visto, la revisión en la jurisdicción de lo contencioso administrativo tuvo origen inmediato en el recurso extraordinario de revisión existente en la jurisdicción civil.

De ahí que, se diga que el simple hecho de acudir a una jurisdicción especial como lo es la de lo contencioso administrativo (art. 236-238 C.N) no es criterio suficiente para mantener la improcedencia de la revisión de sentencias ejecutoriadas de primera instancia, que desconoce cánones constitucionales de reconocida importancia como la justicia, la igualdad, la primacía del derecho sustancial y el acceso efectivo de la administración de justicia.

Para mostrar el injustificado trato desigual que se viene mencionando, necesario se hace poner de relieve, a título de ejemplo, los casos de responsabilidad médica y hospitalaria que son conocidos tanto por la jurisdicción ordinaria como la de lo contencioso administrativo, dependiendo de la naturaleza jurídica del demandado; esta circunstancia permite establecer con meridiana claridad que quienes pretenden la reparación del daño derivado de la actividad médica *particular*, al acudir a la jurisdicción ordinaria, obtendrían una sentencia de primera instancia que, una vez ejecutoriada, podría ser revisada a pesar de no haber ejercido el recurso de apelación, mientras que quienes bajo el mismo supuesto fáctico procuran la reparación del daño derivado de la prestación del servicio médico-hospitalario *público u oficial*, al presentar la correspondiente acción ante lo contencioso administrativo, tendrían una sentencia de primera instancia que de no ser apelada no podría revisarse por más que haya adquirido firmeza y aunque se configuren las causales que la hicieren procedente.

En consecuencia, como aquel trato desigual no cuenta con una razón constitucionalmente suficiente que la justifique, su mantenimiento en el ordenamiento jurídico resulta inadmisibles.

3. VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE JUSTICIA: VIOLACIÓN DEL PREÁMBULO Y ARTÍCULO 2 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL.

La visión tradicional del Derecho (Austin, Hart, Kelsen) sostenía que éste estaba constituido exclusivamente por reglas, es decir, por normas bien determinadas. Sin embargo, con la investigación de Dworkin y Alexy se encuentra que un sistema jurídico, además de las reglas, se integra también por principios.⁹⁵

Los principios, a diferencia de las reglas, no son normas dotadas de una estructura condicional hipotética bien determinada, sino que son flexibles, de estructura abierta, son, si se quiere, en terminología de ALEXY, “*mandatos de optimización*”, “*normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro las posibilidades jurídicas y reales existentes.*”⁹⁶

Sin embargo, la textura abierta de los principios, en ocasiones, requiere reglas que permitan su concreción, vale decir, una redacción en términos más concisos que los principios y que ofrezca elementos concretos de modo y lugar para su aplicación. Pero la concreción que mediante la creación de reglas se pretende de un principio, no puede ser considerada únicamente como la positivización del mismo, sino también “*como expresión de un intento de establecer determinaciones frente a las exigencias de principios contrapuestos.*”⁹⁷

La condensación en una regla de exigencias de principios contrapuestos, a la que ALEXY hace mención, acontece, precisamente, cuando el legislador, en un intento de conciliar dos principios fundamentales de todo ordenamiento jurídico (certeza y justicia), regula el recurso extraordinario de revisión. En efecto, mediante la revisión se pretende positivizar, de manera concreta, el principio de justicia; pero además, en la medida que establece ciertas condiciones como causales taxativas y término para su procedencia, contiene determinaciones que derivan de exigencias de un principio que le resulta contrapuesto: la certeza jurídica.

De lo anterior se sigue, que el principio de justicia, al ser un mandato de optimización, ordena a la revisión que en la mayor medida posible restablezca la justicia de sentencias firmes manifiestamente injustas, pero como tiene que hacerlo dentro las posibilidades jurídicas y reales existentes, lo hace bajo los límites que le impone el principio de la certeza jurídica. El principio de certeza, usando términos de ALEXY,⁹⁸ se convierte entonces en el límite de la posibilidad jurídica de cumplimiento del principio de justicia a través de la revisión.

⁹⁵ BERNAL PULIDO, Carlos. El Derecho de los Derechos. Universidad Externado de Colombia. Quinta reimpresión 2008. Pág.95 y ss.

⁹⁶ ALEXY, Robert. Teoría de los Derechos Fundamentales. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. Tercera reimpresión 2002. Pág. 86.

⁹⁷ *Ibíd.* P. 133.

⁹⁸ *Ibíd.* P. 91.

Este aserto ya lo evidenciaba COUTURE con la agudeza intelectual que siempre le ha caracterizado. En su criterio, es necesario que las sentencias sean justas pero también advierte que la sentencia reclama la necesidad de certeza. Al efecto, afirma:

“efectivamente, conviene que las sentencias sean justas; es la única manera de que la actividad jurisdiccional no sea una fórmula sin sentido. Por necesidad de justicia, sería menester dejar el proceso siempre abierto a una posibilidad de renovación y otorgar una serie ilimitada (...) de recursos con el objeto de reparar los vicios que con el andar del tiempo puedan hallarse en la sentencia.”

Sin embargo, con sobrada razón agregaba que:

“al lado de la necesidad de justicia aparece la necesidad de firmeza. La necesidad de firmeza exige que se declare de una vez por todas cuál es la justicia, o sea cuál es el derecho que el Estado reconoce. Todo el problema de los recursos no es otra cosa que una pugna entre ambas exigencias. Las sentencias deben ser justas, pero una forma de injusticia consiste en que se invierta la vida entera para llegar a la sentencia definitiva.”⁹⁹

La existencia de la revisión, como acontece en nuestro derecho, evidencia que en la tensión de los principios de justicia y certeza ésta última cedió y dio paso a la prevalencia de la justicia en las decisiones injustas que han adquirido firmeza o como dice la jurisprudencia *“en el conflicto planteado entre la intangibilidad y definitividad que se imprime a las sentencias judiciales pasadas en autoridad de cosa juzgada, con la justicia como valor supremo del Derecho, optó el legislador por esta última, para evitar así el efecto pernicioso de mantener en pie una sentencia inicua, a pesar de encontrarse demostrada su iniquidad.”*¹⁰⁰

La primacía de la justicia sobre la certeza también se evidencia de la lectura del artículo 332 del C de P. C. que establece que la cosa juzgada no se opone al recurso extraordinario de revisión. De ahí que, como en líneas precedentes se ha insinuado, la revisión germina en el mismo momento en que la sentencia se vuelve definitiva, puede decirse, si se quiere, que el tránsito a cosa juzgada de una sentencia da vida al recurso extraordinario de revisión, y con él la posibilidad de destruirla cuando encuentra, dentro de aquel mundo de certeza, suficientes motivos de injusticia.

⁹⁹ COUTURE J. Eduardo. Op. Cit. P. 347.

¹⁰⁰ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala De Casación Civil. Magistrado Ponente: Dr. Pedro Lafont Pianetta. Santafé de Bogotá, D.C., cuatro (4) de agosto de mil novecientos noventa y cinco (1995). Ref: Expediente No. 5066

Ante la supremacía de la justicia, en esa particular colisión de principios, la certeza jurídica pasó a convertirse en el límite de la realización del principio de justicia procurada a través de la revisión, puede decirse, en otros términos, que el principio de certeza jurídica es la medida de la realización posible de la justicia.

Pero qué barreras impone la certeza a la justicia en el singular caso de la revisión?. Para responder aquel cuestionamiento ha de partirse, necesariamente, de la preponderancia de la justicia, de ahí que los límites que impone el principio de certeza, que le resulta contrapuesto, deben ser adecuados a la realización de la justicia.

Entre varios de los límites adecuados que puede tener la revisión, se considera necesario mencionar, por lo relevantes para este trabajo, los siguientes:

3.1. ALGUNOS LÍMITES ADECUADOS QUE SE IMPONE A LA REVISIÓN

El primer límite necesario que impone la seguridad jurídica es que el recurso de revisión sólo proceda contra ciertas providencias: las sentencias que han hecho tránsito a cosa juzgada material. Este límite es razonable porque los autos no resuelven de fondo la controversia jurídica planteada¹⁰¹ y adicionalmente porque su “*control de legalidad efectiva debe hacerse en el interior del proceso respectivo*”.¹⁰² También, la medida es adecuada porque si la sentencia aún no ha hecho tránsito a cosa juzgada material no ha adquirido todavía inmutabilidad, lo cual conlleva a que sea perfectamente viable su modificación y, por ende, improcedente su revisión. Piénsese por ejemplo en sentencias inhibitorias las cuales al hacer tan sólo tránsito a cosa juzgada formal pueden modificarse en proceso posterior,¹⁰³ y por ello inviable el recurso extraordinario de revisión.¹⁰⁴

¹⁰¹ Con relación a los autos interlocutorios que desatan de fondo la controversia jurídica planteada y que efectivamente hacen tránsito a cosa juzgada material se considera que sí es posible acudir a la revisión extraordinaria por cuanto prácticamente al resolver el asunto definitivamente se asimilan, en su contenido, a las sentencias. Además porque la prevalencia del derecho sustancia y el principio de justicia no permitirían otra interpretación. Sobre esta postura puede verse, **MURCIA BALLE** Humberto. Recurso de revisión civil. Edit. Ibáñez. Tercera edición 2006. P. 206 y ss.

¹⁰² **CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**. Sala de Casación Civil. Sentencia del 7 de diciembre de 2001. Exp. No.120.

¹⁰³ Sobre la diferencia entre cosa juzgada formal y cosa juzgada material puede verse el fallo del 22 de marzo de 2001 de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia en donde manifestó que “*no puede establecerse sinonimia entre las expresiones sentencia ejecutoriada y sentencia definitiva, por cuanto la primera es la sentencia que, según la ley, es irrecurrible, o que siéndolo, no fue impugnada, razón por la cual no puede modificarse en el proceso en que se profirió; sin embargo, tal ejecutoria no impide que, en ciertos casos y según la naturaleza de la controversia que define la sentencia, el contenido de esta pueda modificarse, en proceso posterior; y la segunda, en cambio, es la que a más de encontrarse ejecutoriada constituye cosa juzgada material, y por ende, se torna inmodificable, hasta el punto de que sus efectos no puedan variarse en proceso posterior, ni de oficio ni a petición de parte.*”

La certeza, en el preciso caso de la revisión, también reclama que la sentencia que ha hecho tránsito a cosa juzgada material no siempre esté abierta a una permanente posibilidad de revisión, lo que implica la necesidad de un término para su procedencia. Este límite temporal que se menciona es adecuado, no solo por derivar de exigencias de certeza¹⁰⁵ sino también de la justicia pues, como advierte Couture, *“una forma de injusticia consiste en que se invierta la vida entera para llegar a la sentencia definitiva.”*¹⁰⁶

De la misma forma, un límite adecuado proveniente de la certeza jurídica consiste en que la revisión de sentencias, que han hecho tránsito a cosa juzgada material, no proceda por cualquier motivo de inconformidad del recurrente, sino por taxativas causales que busquen precisamente el restablecimiento de la justicia de una decisión. El carácter restringido de las causales de revisión encuentra sobrada justificación si se tiene en cuenta que el recurrente ya ha tenido la oportunidad, mediante el ejercicio de los recursos ordinarios, de impugnar la sentencia de primer grado por cualquier motivo de desagrado que ella genere, por cualquier desacierto que ella contenga. También el carácter taxativo de las causales es adecuado porque la revisión, como lo ha dicho la jurisprudencia, *“no constituye una tercera instancia en la que pueda replantearse el litigio”*.¹⁰⁷

Finalmente, un límite que también se torna adecuado es la restricción de los poderes del juez al desatar el recurso extraordinario de revisión. Es lo cierto, sin embargo, que la restricción a la que se alude más que un límite autónomo es un efecto o consecuencia derivado de los límites mencionados anteriormente. En este sentido el juez colombiano ha sido conciente de los límites que se mencionan pues, por ejemplo, a pesar de que la legislación colombiana consagra la procedencia de la revisión frente a sentencias ejecutoriadas, la jurisprudencia ha aclarado que sólo procede contra sentencias que han hecho tránsito a cosa juzgada material.¹⁰⁸ En ese mismo sentido, ha dicho la jurisprudencia que no se permite la analogía en causales que hacen posible la revisión.¹⁰⁹

¹⁰⁴ Sobre el particular, ha dicho la Jurisprudencia citada en **MURCIA BALLEEN**, Op. Cit. P. 202. que *“muy a pesar de que se halle ejecutoriada y le ponga fin al proceso en que se pronunció (...), es decisión simplemente formal y, por lo mismo, la cosa juzgada es de la misma naturaleza, circunstancia que, tal como lo preceptúa el artículo 333-4 del C. de P. C., impide la inmutabilidad del fallo, y por lo mismo, no es procedente contra ella el recurso de revisión”*

¹⁰⁵ Sin perjuicio de otros derechos. Ver al efecto, Corte Constitucional. Sentencia C-418-94. M.P Jorge Arango Mejía. *“interponer el recurso extraordinario de revision en cualquier tiempo (...) no sólo vulneraría los derechos al debido proceso y pronta administración de justicia de las personas a favor de quien se dictó la respectiva sentencia, sino la seguridad y certeza jurídicas en que se basa el Estado de derecho.”*¹⁰⁵

¹⁰⁶ **COUTURE J.** Eduardo. Op. Cit. P. 347.

¹⁰⁷ **CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.** Sala de Casación Civil. Sentencia 076 de 11 de marzo de 1991.

¹⁰⁸ Ver al efecto, **CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.** Sala de Casación Civil. Sentencia del 22 de marzo de 1991.

¹⁰⁹ Sobre los límites adecuados que se le impone al recurso extraordinario de revisión, **MURCIA BALLEEN** asegura que sus limitaciones se proyectan en tres aspectos: la clase de providencias que pueden revisarse; las circunstancias para ello; y la actividad jurisdiccional para su conocimiento. En efecto, dice al respecto que:

Como se ve, estos límites que de forma enunciativa se trae a colación son adecuados por consultar la naturaleza de la revisión y por tener una lógica explicación jurídica, coherente con la realización de la justicia que procura el ordenamiento constitucional. Habrá de preguntarse ahora si impedir la revisión de sentencias ejecutoriadas de primera instancia de juzgados y tribunales administrativos también cuenta con las aludidas características.

3.2. IMPEDIR LA REVISIÓN DE SENTENCIAS DE PRIMERA INSTANCIA COMO LÍMITE INADECUADO E INCOSTITUCIONAL

Si bien podría ser cierto que se ganaría en certeza jurídica al impedir la revisión de sentencias ya ejecutoriadas de primera instancia proferidas por juzgados o tribunales administrativos, indudablemente lo es que la sentencia carecería de un elemento esencial: *“la justicia que debe inspirar toda decisión judicial”*.¹¹⁰

La improcedencia de revisar las aludidas sentencias se constituye en un límite inconstitucional, totalmente ajeno a la justicia y a la naturaleza de la revisión. Al efecto no debe perderse de vista algo que ya se ha mencionado en líneas precedentes y que consistió en dejar por establecido la prevalencia de la justicia sobre la certeza injusta avalada por la cosa juzgada material, primacía de la justicia que le permite a su legítima hija (la revisión) proceder siempre contra cualquier sentencia que haya hecho tránsito a cosa juzgada material, sin perjuicio, claro está, de los límites constitucionalmente adecuados.

Y es que el principio de certeza jurídica, en la medida en que se constituye como límite de la revisión, no se opone a que las sentencias sean revisadas sino que busca que ello sea realizado bajo motivos y términos restringidos, con medidas invariablemente razonables.¹¹¹

En esa dirección, al negar el legislador la revisión de sentencias ejecutoriadas de primera instancia se está impidiendo la realización del principio de justicia toda vez que torna improcedente enmendar las injusticias que en aquellos fallos pueden cometerse, y que, por cierto, no pueden subsanarse mediante ningún otro medio judicial.

“La ley positiva, en efecto, reserva este recurso para impugnar con él ciertas y determinadas providencias, las sentencias que hayan pasado en autoridad de cosa juzgada; sólo se autoriza por los motivos o causales que en forma taxativa ha establecido el legislador al efecto; y, además, los poderes del juez llamado a decidirlo están igualmente limitados”. MURCIA BALLEEN, Humberto. Op. Cit. P. 184.

¹¹⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-269 de 1998. M. P. (E) Carmenza Isaza De Gómez.

¹¹¹ De ahí que la justicia también se encuentre vulnerada por la regulación del legislador de hacer improcedente la revisión de sentencias de única instancia de los juzgados administrativos.

En este sentido, se tiene que el legislador al hacer improcedente la revisión de sentencias ejecutoriadas de primera instancia, desconoce flagrantemente el principio de justicia que impera en nuestro ordenamiento jurídico, pues no se ve motivo justificable para ello. Y si bien el legislador, con fundamento en lo previsto por el numeral 1 del artículo 150 de la Constitución Nacional, tiene competencia para *“interpretar, reformar y derogar leyes”*, donde se incluye lo atinente a los recursos contra sentencias judiciales, debe recordarse que *“las excepciones y restricciones que pueda llegar a imponer el legislador, en cumplimiento de esta función, deben responder a criterios objetivos y razonables, acordes con los principios y valores esenciales en que se funda el Estado colombiano, entre ellos, los de justicia e igualdad, tal como lo señala el Preámbulo de la Constitución, y que permiten, con su observancia, el desarrollo de los postulados previstos en la Carta, y la garantía de los derechos de los asociados”*,¹¹² criterios que en la norma que se cuestiona brillan por su ausencia, pues el sentido y la finalidad que de la justicia emanan y que debían proyectarse en la regulación del recurso extraordinario de revisión, el legislador los ha desconocido.

¹¹² **CORTE CONSTITUCIONAL.** Sentencia C-269 de 1998. M.P (E) Carmenza Isaza De Gómez.

4. SOBRE LA COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN.

La actual regulación de la competencia del recurso extraordinario de revisión, está prevista en el numeral 4 del artículo 97 y 186 del Código Contencioso Administrativo. De aquel marco normativo se desprende que cuando se trata de la revisión de sentencias ejecutoriadas dictadas por las secciones o subsecciones del Consejo de Estado, la competencia la tiene la Sala Plena de aquella Corporación con exclusión de los Consejeros de la Sección que profirió la decisión.

La competencia para conocer del recurso extraordinario de revisión frente a las sentencias ejecutoriadas de única y segunda instancia de los tribunales administrativos no se encuentra detallada en la ley, aunque debe advertirse que según el artículo 1 del Acuerdo 55 de 2003, relativo a la distribución de los negocios entre las Secciones del Consejo de Estado, el conocimiento del recurso de revisión de sentencias ejecutoriadas de única instancia de los tribunales administrativos lo tienen las Secciones del Consejo de Estado de acuerdo a su especialización.

Sin embargo, ni la ley ni los acuerdos señalan expresamente la competencia para conocer del recurso extraordinario de revisión de sentencias ejecutoriadas de segunda instancia proferidas por los tribunales administrativos, muy a pesar de haberse establecido la procedencia de aquel recurso frente a las aludidas sentencias (Art. 185 del C.C.A).

De igual manera, de prosperar la inconstitucionalidad que se pretende, no habría norma explícita que regule la competencia para conocer del recurso extraordinario de revisión contra las sentencias ejecutoriadas de primera instancia de los juzgados y tribunales administrativos.¹¹³

Pese a ello, la competencia podría establecerse si se acude al principio del efecto útil¹¹⁴ y si se realiza una interpretación sistemática entre el artículo 186 del código contencioso administrativo y el numeral 13 del artículo 128 ibídem que señala una regla general de competencia para la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que dispone que aquella conocerá *“De todas las demás de carácter Contencioso Administrativo, para los cuales no exista regla especial de competencia”*.

¹¹³ En esa misma dirección, tampoco la habría para las sentencias de única instancia de los juzgados administrativos.

¹¹⁴ En virtud del principio del efecto útil *“debe considerarse, de entre varias interpretaciones de una disposición normativa, aquella que permita consecuencias jurídicas sobre la que no las prevea, o sobre la que prevea consecuencias superfluas o innecesarias”* CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-569 de 2004. M.P. Rodrigo Uprimy Yépez.

Con todo, si aquella labor hermenéutica no fuera aceptada, se ha solicitado a la Corte Constitucional que condicione también el artículo 186 del C.C.A. que regula la competencia del recurso extraordinario de revisión.¹¹⁵

¹¹⁵ La petición que se menciona ha sido solicitada a la Corte Constitucional a través de la coadyuvancia presentada por Gloria Domínguez Betancur.

CAPITULO III

Eventual reforma legislativa sobre el recurso extraordinario de revisión

El presente aparte adquiere relevancia en el eventual caso de declarar la Corte Constitucional exequible la parte acusada del artículo 185 del Código Contencioso Administrativo. Si ello ocurriera, el problema jurídico dejaría de ser de linaje constitucional en función de la cosa juzgada constitucional, aunque se transformaría en uno de carácter legal, derivado, precisamente, de la desatinada regulación existente en cuanto a la procedencia del recurso extraordinario de revisión.

En razón a ello y para no dejar por fuera de este trabajo aquella posibilidad, se dejan sentadas algunas ideas que se encaminan a una reforma legislativa para que, en ese evento, se amplíe el recurso extraordinario de revisión a todas las sentencias ejecutoriadas y se establezca claramente la competencia para conocer de aquel recurso extraordinario en la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Al efecto, debe agregarse que la existencia de cosa juzgada constitucional no es óbice para que las normas sobre las cuales recae aquel fenómeno procesal puedan ser objeto de reforma legislativa.

Bajo tales parámetros, en lo sucesivo se formulará sumariamente una posible reforma legislativa con su correspondiente exposición de motivos, la cual encuentra fundamento principalmente en lo sostenido en el primer capítulo de este trabajo.

1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY

“POR LA CUAL SE MODIFICAN LAS NORMAS QUE REGULAN EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION EN LA JURISDICCION DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO”

Marco conceptual

En el artículo 185 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 57 de la Ley 446 de 1998, se encuentra previsto el recurso extraordinario de revisión. La regulación existente restringe el campo de acción del mencionado

recurso habida cuenta que no procede contra todas las sentencias ejecutoriadas que se profieren dentro de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En efecto, de la precitada normativa se tiene que la revisión ha sido excluida frente a sentencias ejecutoriadas de primera instancia dictadas por juzgados y tribunales administrativos y las de única instancia de los juzgados administrativos.

En ese contexto normativo, la presente reforma pretende ampliar la procedencia del recurso extraordinario de revisión a las sentencias ejecutoriadas que bajo la actual normatividad no la tienen, pues no existen razones que legalmente justifiquen aquella restricción, pues ni el legislador, ni la doctrina, ni la jurisprudencia actual las han podido encontrar, quizá porque sencillamente ellas no existen.

Paralelamente a ese propósito, mediante el presente proyecto de ley también se pretende determinar claramente la competencia para el conocimiento del recurso extraordinario de revisión.

Marco constitucional y legal

En la actualidad, los ciudadanos nada pueden hacer frente a una sentencia de primera instancia debidamente ejecutoriada pero manifiestamente injusta. Ninguna herramienta ordinaria les otorga el ordenamiento jurídico para restablecer, en aquel caso, la justicia de la decisión judicial.

Y es que verdaderamente, sobre el particular, es errada la visión de la doctrina y la jurisprudencia cuando enseñan que la restricción obedece a la existencia de otro mecanismo de impugnación procesal, comoquiera que las causales de revisión no pueden usarse mediante ningún otro medio de protesta.

Así, por ejemplo, no pueden esgrimirse mediante la apelación porque cuando ella debe interponerse, esto es, dentro del término de ejecutoria, las causales aún no se conocen o estructuran, al tiempo que cuando el afectado ya las puede conocer o ellas se hayan estructurado plenamente, no puede esgrimir las mediante la apelación por cuanto la oportunidad para su interposición inexorablemente habrá precluido.

De ahí que, frente a sentencias injustas avaladas por la figura de la cosa juzgada material debe subsistir siempre la posibilidad de la revisión extraordinaria. Máxime cuando existe en nuestro ordenamiento jurídico el artículo 332 del Código de Procedimiento Civil que claramente señala en su inciso final que *“la cosa juzgada no se opone al recurso extraordinario de revisión”*.

Además, debe tenerse en cuenta que al ampliarse el recurso extraordinario de revisión, se realiza lo que ordena el artículo segundo de nuestra Constitución

Nacional atinente a la materialización de los derechos y garantías de los ciudadanos y a la vigencia de un orden justo.

Importancia del proyecto en el ordenamiento jurídico colombiano

El proyecto que se pone a consideración, le da la independencia que, al menos como recurso, la revisión se merece, al tiempo que al hacerlo se pone a tono el código contencioso administrativo con el de procedimiento civil, el procesal del trabajo y el de procedimiento penal, los cuales hacen procedente la revisión contra todas las sentencias ejecutoriadas.

También, y esto es quizá lo más importante, la ampliación del recurso extraordinario de revisión a las sentencias que en la actualidad no lo tienen robustece la función de la justicia administrativa, pues con él se busca que prevalezca siempre la justicia y la verdad sobre la certeza injusta avalada por la cosa juzgada material. De ahí que se afirme, y con sobrada razón por cierto, que la revisión constituye *“una válvula de escape al concepto de seguridad jurídica en beneficio del principio de justicia, que funge como aspiración y realización del derecho.”*¹¹⁶

Breve descripción del contenido del proyecto

El presente proyecto replantea la procedencia del recurso extraordinario de revisión en el sentido de hacerlo procedente frente a todas las sentencias que hayan hecho tránsito a cosa juzgada material. De esa forma se amplía el margen de acción del mencionado recurso y se hace uso de términos jurídicos más precisos como quiera que la expresión *“sentencias que hayan hecho tránsito a cosa juzgada material”* es más exacto que *“sentencias ejecutoriadas”*, utilizada por la regulación hasta el momento existente, toda vez que si la sentencia aún no ha hecho tránsito a cosa juzgada material, no ha adquirido todavía inmutabilidad, de donde resulta que es perfectamente viable su modificación y, por ende, improcedente su revisión.

Así mismo, se señalan las reglas de competencia para conocer el recurso extraordinario de revisión, pues al no ser un recurso que pretenda unificar la jurisprudencia no debe en todos los casos conocerlo el Consejo de Estado. En razón a ello la competencia se asemeja a como acontece en la jurisdicción ordinaria en el entendido de que la revisión de las sentencias ejecutoriadas de los juzgados administrativos las conozca el tribunal administrativo, la revisión de sentencias ejecutoriadas del tribunal administrativo las Secciones del Concejo de

¹¹⁶ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala de Casación Civil. Sentencia del 12 de junio de 2001, exp. 11001-03-15-000-2001-0061-01

Estado y la revisión de las sentencias ejecutoriadas de las secciones del Consejo de Estado la Sala Plena de aquella Corporación.

Finalmente, en lo sucesivo se pone a consideración el proyecto de Ley que se ha elaborado en aras de lograr la ampliación de la revisión para aquellas sentencias ejecutoriadas que aún no lo tienen.

2. PROYECTO DE LEY

“POR LA CUAL SE MODIFICAN LAS NORMAS QUE REGULAN EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION EN LA JURISDICCION DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO”

ARTÍCULO 1. El artículo 185 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 57 de la Ley 446 de 1998, quedará así:

Artículo 185. Procedencia. El recurso extraordinario de revisión procederá contra las sentencias que hayan hecho tránsito a cosa juzgada material dictadas por las Secciones y Subsecciones del Consejo de Estado, por los Tribunales y Juzgados Administrativos.

ARTÍCULO 2. El artículo 186 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 57 de la Ley 446 de 1998, tendrá un inciso segundo del siguiente tenor:

Del recurso extraordinario de revisión contra sentencias dictadas por los Tribunales Administrativos conocerán las secciones del Consejo de Estado, y del recurso extraordinario de revisión contra sentencias de los juzgados administrativos conocerán los Tribunales Administrativos.

ARTÍCULO 3. Vigencia. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Publíquese y cúmplase

CONCLUSIONES

Dada la especial naturaleza que ostenta el recurso extraordinario de revisión, su autonomía e independencia no requerirían mayor explicación, si no fuera por la regulación existente y por la falaz justificación de la doctrina y la jurisprudencia que han establecido algunos diques para impedir su comprensión. De ahí que mediante este trabajo se haya pretendido superar aquel obstáculo y demostrar que la revisión, al menos como recurso, es totalmente inconfundible e irremplazable.

Así mismo, el carácter extraordinario que ostenta el recurso extraordinario de revisión y las taxativas causales que hacen viable su procedencia, dentro del preclusivo término de dos años siguientes a la ejecutoria de la respectiva sentencia, implica que sean pocos los procesos de revisión que se adelantan ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Sin embargo y como habrá podido notarse de lo sostenido en este trabajo, no es la cantidad de procesos de revisión lo que revela la importancia de aquel mecanismo extraordinario de protesta, sino los principios constitucionales que en aquella figura confluyen y que, por cierto, no sólo son la justicia y la certeza, sino también la igualdad, el acceso a la administración de justicia y la prevalencia del derecho sustancial, los mismos que, desafortunadamente, no fueron debidamente tenidos en cuenta por el legislador, pues la aludida regulación precisamente los vulnera.

En razón a ello, a través de este trabajo se ha pretendido terminar con aquella vulneración constitucional que, por cierto, ya lleva más de diez años de existencia, pues surgió con la ley 446 de 1998, al establecer la improcedencia de esgrimir el recurso extraordinario de revisión frente a sentencias ejecutoriadas de primera instancia de juzgados y tribunales administrativos.

Pero mientras la exclusión se logra y ante la falta de un recurso judicial efectivo y frente a la infracción constitucional que se ha venido mencionando, lo expuesto en este estudio bien puede ser usado, tanto por el recurrente afectado, mediante el ejercicio de una acción de tutela, como también por los jueces administrativos como fundamento para declarar, en un caso concreto, la excepción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 4 de nuestra Constitución Política, para que, de tal forma, sea posible la revisión de sentencias ejecutoriadas de primera instancia que según el actual ordenamiento legal es improcedente.

Ahora bien, en la eventualidad poco probable de resultar adversa la decisión de la Corte Constitucional a la pretensión expuesta en este trabajo, la tesis que se pone a consideración aún sería vigente pues se constituiría en una crítica, debidamente fundamentada, frente a la norma que establece la procedencia de la revisión.

Además, ante tal evento es que justamente cobra vital importancia la reforma legislativa que también en este trabajo se ha formulado.

Finalmente, en lo sucesivo se exponen algunas conclusiones más puntuales:

- El legislador, al regular la procedencia del recurso extraordinario de revisión, no tuvo en cuenta su naturaleza, tampoco los principios ni los derechos constitucionales que en aquella figura confluyen.
- El recurso extraordinario de revisión no corrige errores de juicio del juzgador. Lo que realmente procura es el restablecimiento de la justicia.
- La imposibilidad de esgrimir el recurso extraordinario de revisión frente a sentencias ejecutoriadas de primera instancia, que fueren manifiestamente injustas, dejan al ciudadano sin un recurso judicial ordinario que procure el restablecimiento de la justicia.
- Son más las diferencias entre la revisión y la apelación que sus similitudes, de ahí que no sea válida su confusión.
- El agotamiento de la apelación para acudir luego en revisión extraordinaria constituye una carga procesal que va en contravía de la revisión y de la Constitución Nacional.
- Las causales de revisión no pueden esgrimirse mediante ningún otro recurso ni medio de impugnación, de ahí que sea desacertado argumentar que las sentencias de primera instancia no son pasibles de revisión por existir la alzada para impugnarlas.
- La posibilidad de revisar una sentencia nace en el mismo instante en que ella hace tránsito a cosa juzgada material y ante la ocurrencia de una causal de revisión prevista por la ley.
- Las sentencias ejecutoriadas de primera instancia también deben ser pasibles del recurso extraordinario de revisión, porque no existe ninguna razón justificable para excluirlo.

RECOMENDACIONES

Enseña el profesor ESTUPIÑAN¹¹⁷ que el derecho es hijo legítimo de la lógica, que no puede marchar en contra vía de la razón. Sus normas - dice - son el fruto sazonado del sentido común, que consiste en ver las cosas como son y hacerse como se deben.

La realidad, sin embargo, muestra que con frecuencia las normas no atienden a la lógica que se describe pues muchas veces desconocen la verdadera naturaleza de los fenómenos jurídicos. Cuando ello ocurre, debe procurarse el restablecimiento del derecho en el sentido ya anotado. Máxime cuando con ellas se vulneran principios y derechos de rango constitucional. En tal evento, fluyen como verdaderas herramientas tendientes a lograr la coherencia del ordenamiento jurídico y sobre todo la supremacía de la constitución, las acciones constitucionales de las cuales cualquier ciudadano puede hacer uso.

De lo anterior se sigue, en consecuencia, que debería ser una parte importante de la formación académica incentivar a los estudiantes de derecho a esgrimir las acciones que se mencionan, pues con ello no sólo se pondría en práctica el conocimiento ya adquirido sino también se fomentaría la investigación jurídica y de paso se cumpliría una gran misión: la depuración y transformación del derecho.

Para terminar, no resta sino decir que las eventuales equivocaciones del pasado no tienen por qué ser la justificación de inaceptables equivocaciones del presente, menos aún del futuro.

¹¹⁷ ESTUPIÑAN VALLEJO, Rodrigo Nelson. En Revista Foro Universitario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Nariño. Ejemplar 22. P. 70.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

ALEXY, Robert. Teoría de los Derechos Fundamentales. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. Tercera reimpresión 2002.

AZULA CAMACHO, Jaime. Manual de derecho procesal. Tomo I. editorial TEMIS Bogotá 2004.

- Manual de Derecho Procesal. Tomo II. Editorial TEMIS. Bogotá 2004.

BERNAL PULIDO, Carlos. El Derecho de los Derechos. Universidad Externado de Colombia. Quinta reimpresión 2008.

BETANCUR JARAMILLO, Carlos. Derecho procesal administrativo. Quinta Edición. Señal Editorial.

CARNELUTTI, Francesco. Cómo se hace un proceso. Monografías jurídicas. Temis 2002.

COUTURE J. Eduardo. Fundamentos del derecho procesal civil. 3ª ed., (póstuma) Buenos Aires. Ediciones Depalma. 1981.

DEVIS ECHANDIA, Hernando. Compendio de derecho procesal. Tomo III. El proceso civil. Tercera edición. Editorial ABC-Bogotá. 1977.

GARCÍA DE ENTERRIA y FERNANDEZ. Curso de Derecho Administrativo. II. Editorial Civitas, S.A. Madrid, 1986.

GONZALES RODRIGUEZ, Miguel. Derecho procesal administrativo. Décima edición. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez. Bogotá. 2002.

MORALES MOLINA Hernando. Curso de Derecho Procesal Civil. Parte General. Editorial ABC-Bogotá, 1985.

MURCIA BALLEEN Humberto. Recurso de revisión civil. 3ª ed., Editorial. Ibáñez. 2006.

PALACIO HINCAPIE, Juan Ángel. Derecho Procesal Administrativo. Librería jurídica Sánchez R. Ltda. 2ª ed., 2000.

RODRIGUEZ R. Gustavo Humberto. Procesos Contenciosos Administrativos. Parte General. Editorial Librería Jurídica Wilches. 3ra edición. Bogotá 1994.

ROJAS GOMEZ, Miguel Enrique. Introducción a la teoría del proceso. Universidad Externado de Colombia. 1997.

- El proceso civil colombiano. Universidad Externado de Colombia. Tercera edición. 2007.

SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Tratado de derecho administrativo. Tomo III. Contencioso administrativo. Universidad Externado de Colombia. 2007.

VEDEL, Georges. Derecho Administrativo. Biblioteca Jurídica Aguilar. 1980.

JURISPRUDENCIA

CONSEJO DE ESTADO

CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Veinticinco (25) de abril de mil novecientos ochenta y seis (1986). C. P.: Guillermo Benavides Melo. Exp. Rev. 0003.

CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. C.P.: Julio Enrique Correa Restrepo. Bogotá, D.C., abril doce (12) de mil novecientos noventa y seis (1996). Radicación número: 7414.

CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. C. P.: María Helena Giraldo Gómez. Sentencia de Noviembre 27 de 2003. Exp.18816.

CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. C. P: Ramiro Saavedra Becerra. Bogotá, D. C., quince (15) de agosto de dos mil siete (2007). Radicación número: 11001-03-26-000-2005-00031-00(30514).

CONSEJO DE ESTADO. SALVAMENTO DE VOTO del Consejero de Estado Enrique Gil Botero a la providencia del quince (15) de agosto de dos mil siete (2007). Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Consejero ponente: Ramiro Saavedra Becerra Radicación número: 11001-03-26-000-2005-00031-00(30514).

CORTE CONSTITUCIONAL

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-418 de 1994. M. P. Jorge Arango Mejía.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-268 de 1996. MP. Antonio Barrera Carbonell.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-346 de 1997. Antonio Barrera Carbonell

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-269 de 1998. M. P. (E) Carmenza Isaza De Gómez.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-739 de 2001. M. P. Álvaro Tafur Galvis.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1195 de 2001. MM. PP. Manuel José Cepeda Espinosa. Marco Gerardo Monroy Cabra.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-646 de 2002. M. P. Álvaro Tafur Galvis.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1177 de 2005 M.P. Jaime Córdoba Triviño

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-013 de 2005. M. P. Rodrigo Escobar Gil.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-803 de 2006. M.P. Jaime Córdoba Triviño

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-114/07 M.P. Nilson Pinilla Pinilla

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala De Casación Civil. Sentencia del 18 de julio de 1974.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala de Casación Civil. Sentencia del 6 de diciembre de 1991. GJ. Tomo CCXII, No. 2451, pág. 311.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala De Casación Civil. Magistrado Ponente: Dr. Pedro Lafont Pianetta. Santafé de Bogotá, D.C., cuatro (4) de agosto de mil novecientos noventa y cinco (1995). Ref: Expediente No. 5066

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sala de Casación Civil y Agraria, expediente 6253, sentencia del 2 de agosto de 1998, M.P. Rafael Romero Sierra.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala de Casación Civil. Bogotá Distrito Capital, cinco (5) de diciembre de dos mil (2000). M. P. Jorge Antonio Castillo Rugeles. Expediente Nro. 7732

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala de Casación Civil. Sentencia del 12 de junio de 2001, exp. 11001-03-15-000-2001-0061-01.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala de Casación Civil. Sentencia del 13 de enero de 2004, Exp. No. 0211-01.

OTROS

DICCIONARIO ENCICLOPEDICO DE DERECHO USUAL. Guillermo Cabanellas. Editorial Heliasta. 26ª ed., 1998. Tomo I.

DICCIONARIO JURIDICO. Raymond Guillien, Jean Vincent. Editorial TEMIS. Bogotá. 2001.

EL NUEVO CODIGO DE PROCESO CIVIL FRANCES TRADUCIDO EN ESPAÑOL, Con el concurso del Dr. D. Fernando Gascón Inchausti, Profesor de la Universidad Complutense de Madrid En: <http://www.geocities.com/davidrichardson2000/index.html>

ESTUPIÑAN VALLEJO, Rodrigo Nelson. En: Revista Foro Universitario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Nariño. Ejemplar 22.

GACETA DEL CONGRESO 118 de 1997. Informe de Ponencia al proyecto de ley 234 de 1996.

GACETA DEL CONGRESO 421 de 1997. Informe de Ponencia al proyecto de ley número 234 de 1996 Cámara, número 1 de 1997 Senado.

ANEXOS

1. Auto Admisorio de la demanda de inconstitucionalidad presentada ante la Corte Constitucional.

REPUBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

AUTO

Ref.: Expediente D-7485

Actor: Javier Domínguez Betancur.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 57 (parcial) de la Ley 446 de 1998.

Magistrado Sustanciador: Manuel José Cepeda Espinosa

Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de octubre de dos mil ocho (2008).

El suscrito magistrado ponente en la causa de la referencia, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, y

CONSIDERANDO

1. Que el ciudadano Javier Domínguez Betancur presentó demanda de inconstitucionalidad contra un fragmento del artículo 57 de la Ley 446 de 1998, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 57. Recursos ordinarios, consulta y recursos extraordinarios. El Título XXIII del Libro 4o. del Código Contencioso Administrativo, quedará así:

TITULO XXIII.

*RECURSOS ORDINARIOS, CONSULTA Y RECURSOS EXTRA ORDINARIOS
(...)*

CAPITULO 3

RECURSOS EXTRA ORDINARIOS

SECCION Ia.

EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION

ARTICULO 185. Procedencia. El recurso extraordinario de revisión procede contra las sentencias ejecutoriadas dictadas por las Secciones y Subsecciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y por los Tribunales Administrativos, en única o segunda instancia”.

2. Que el demandante acusa la el fragmento de disposición precitado de violar el preámbulo de la Carta, así como sus artículos 2º, 1 3, 228 y 229;

3. Que, en interpretación del actor, la norma demandada delimita el ámbito de ejercicio del recurso de revisión a las sentencias 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. De ese modo, queda excluida la revisión de las providencias “*que profieren los diferentes jueces que conforman la jurisdicción de lo contencioso administrativo*”, como pueden ser las dictadas en primera instancia por parte de los juzgados o tribunales administrativos cuando no hayan sido apeladas. El legislador —dice el demandante- introduce así implícitamente, como requisito de procedibilidad del recurso de revisión, la interposición de la alzada.

En ese orden de consideraciones, a juicio del libelista la norma demandada viola, en primer lugar, el preámbulo y los artículo 2º, 22 8 y 229 de la Constitución Política. Par el demandante, las sentencias de primera instancia ejecutoriadas también deben ser pasibles del recurso de revisión, porque no existe ninguna razón justificable para excluirlo. Según él, se aduce como razón de la exclusión, el hecho de que aún existen medios de impugnación contra las sentencias de primera instancia. Pero, en su sentir, tal razonamiento es equivocado, porque las razones y finalidades de la apelación y la revisión son diferentes. En

consecuencia, puede darse el caso que una persona no haya apelado de la providencia de primera instancia, por no encontrar motivos para hacerlo, y sin embargo encontrar motivos para solicitar su revisión, posteriormente. Todo lo cual conduce a pensar que la restricción introducida por la norma demandada, implica convalidar decisiones de primera instancia injustas o producto del fraude; denegar la posibilidad de contar con un recurso judicial efectivo, como desarrollo del derecho de acceso a la justicia; y hacer prevalecer lo formal sobre lo sustancial.

En segundo lugar, el actor expresa que la norma viola el derecho a la igualdad de trato, porque tanto en materia civil —desde la Sentencia -269 de 1998-, como en laboral y penal, el recurso revisión puede hacerse valer contra todas las decisiones judiciales ejecutoriadas. Y, de ese modo, *“se tiene que existe una discriminación entre quienes acceden a la administración de justicia en la jurisdicción ordinaria con los que lo hacen en lo contencioso administrativo”*, sin que existan razones justificables para tal diferencia.

Así, para identificar la finalidad perseguida por el legislador al establecer las limitaciones introducidas en la norma demandada, resulta pertinentes conocer la historia de la ley, razón por la cual se ordenará oficiar a los Secretarios General de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, que remitan a la Corte Constitucional copia del expediente legislativo.

4. Que el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 dispone que las demandas de inconstitucionalidad contendrán (i) el señalamiento de las normas constitucionales que se consideran infringidas, (ii) las razones por las cuales dichos textos se estiman violados, (iii) cuando fuere del caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado y (iv) la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demandada.

5. Que la demanda cumple con los requisitos mínimos para ser admitida;

RESUELVE

Primero.- ADMITIR la demanda de la referencia contra el artículo 57 (parcial) de la Ley 446 de 1998.

Segundo.- OFICIAR a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, a fin que remitan a esta Corporación copia del expediente legislativo correspondiente al proyecto que antecedió a la aprobación de la Ley 446 de 1998.

Una vez calificada la prueba ordenada en el numeral anterior, surtir las siguientes comunicaciones:

Tercero.- ORDENAR que por Secretaría General se comunique la iniciación de este proceso al señor Presidente de la República, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 244 de la C.P. y 11 del Decreto 2067 de 1991.

Cuarto.- ORDENAR que por Secretaría General se comunique la iniciación de este proceso al señor Presidente del Congreso de la República, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 244 de la C.P. y 11 del Decreto 2067 de 1991.

Quinto.- ORDENAR que por Secretaría General se comunique la iniciación de este proceso al Ministerio del interior y de Justicia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991.

Sexto.- ORDENAR que por Secretaría General se comunique la iniciación de este proceso al Instituto Colombiano de Derecho, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

Séptimo.- ORDENAR que por Secretaría General se comunique la iniciación de este proceso a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

Octavo.- ORDENAR que por Secretaría General se corra traslado del presente proceso al señor Procurador General de la Nación, como lo ordena el artículo 7° del Decreto 2067 de 1991.

Noveno.- ORDENAR que por Secretaría General se fije en lista la norma acusada para efectos de la intervención ciudadana, de conformidad con el inciso segundo del artículo 7° del Decreto 2067 de 1991.

Notifíquese y cúmplase


MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
Magistrado


MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

2. Referencia de Ámbito Jurídico Año XI-Nº 264. Colombia. 15 de Diciembre de 2008 al 18 de Enero de 2009. P. 2.

DEMANDAS DE INCONSTITUCIONALIDAD

Requisitos para obtener la pensión de invalidez

A través del artículo 1º de la Ley 860 del 2003, el Congreso de la República endureció los requisitos consagrados en el artículo 39 de la Ley 100 de 1993 para acceder a la pensión de invalidez. Según esa disposición, para que una persona afiliada al Sistema General de Pensiones tenga derecho a la pensión de invalidez causada por enfermedad, debe haber cotizado 50 semanas dentro de los últimos tres años inmediatamente anteriores a la fecha en que se estructuró la invalidez y tener una fidelidad de cotización al sistema de, por lo menos, el 20% del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió 20 años y la primera calificación del estado de invalidez. En varios fallos de tutela, la Corte Constitucional había calificado el requisito de fidelidad como regresivo. Esta demanda busca la declaratoria de inexecutable del mencionado artículo, argumentando la violación de los artículos 48 y 53 de la Constitución. En resumen, el ciudadano sostiene que la norma

lesiona el principio de progresividad, pues la medida no tiene un propósito justificado en beneficio de los trabajadores.

(Exp. 7488. Demandante: Omar Alberto Franco Bécerra)

Personas autorizadas para dirigir las agencias de seguros

El numeral 3º del artículo 41 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero dispone que las agencias de seguros solamente podrán ser dirigidas por personas naturales y por sociedades de comercio colectivas, en comandita simple o de responsabilidad limitada, de acuerdo con las normas mercantiles vigentes sobre la materia. En contra de esta norma, se eleva la presente acción de inconstitucionalidad, basada en la probable violación de los artículos superiores 13, 38 y 83. Según el demandante, la Superintendencia Financiera (antes Superintendencia Bancaria) ha señalado que el vocablo "dirección" incluye la constitución de la propia sociedad. Por tal motivo, señala que la disposición acusada restringe los derechos de asociación de las agencias de seguros,

al impedirles que se constituyan o sean dirigidas por sociedades de capital.

(Exp. 7498. Demandante: Michael Camargo Rave)

Procedencia del recurso extraordinario de revisión

La demanda se interpone en contra de 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, que prevé los casos en los que procede el recurso extraordinario de revisión en contra de sentencias ejecutoriadas. Para el demandante, el término acusado viola los artículos 2º, 13, 228 y 229 de la Constitución Política. Explica que este recurso no procede en contra de las providencias dictadas en primera instancia por parte de los juzgados o tribunales administrativos, cuando no han sido objeto del recurso de apelación. De esta forma, concluye, la norma crea un requisito procesal que va en contravía de la finalidad que persigue la revisión.

(Exp. 7485. Demandante: Javier Domínguez B.)