



Referencia: Expediente T- 6.882.209

Acción de tutela instaurada por la Registraduría Nacional del Estado Civil contra el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “C”.

Magistrado Ponente
ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D.C., ocho (8) de mayo de dos mil diecinueve (2019).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por las Magistradas y los Magistrados Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, Alejandro Linares Cantillo, Carlos Bernal Pulido, Diana Fajardo Rivera, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Antonio José Lizarazo Ocampo, Cristina Pardo Schlesinger, José Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política, así como en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los fallos de primera instancia proferido por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, el 12 de abril del 2018 y de segunda instancia proferido el día 14 de junio de 2018 por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, en la acción de tutela promovida por la Registraduría Nacional del Estado Civil contra el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera - Subsección C.

En virtud de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 31 del Decreto 2591 de 1991, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta remitió a la Corte Constitucional el expediente T-6.882.209. Posteriormente, la Sala de Selección Número Siete de esta Corporación¹, mediante Auto del veintisiete (27) de agosto de dos mil dieciocho (2018), seleccionó el asunto de la referencia para

¹ Conformada por la Magistrada Diana Fajardo Rivera y el Magistrado Alberto Rojas Ríos.

efectos de su revisión; el cual, por reparto correspondió al Despacho del Magistrado Alberto Rojas Ríos.

Mediante sesión del 26 de septiembre de 2018, la Sala Plena de la Corte Constitucional, decidió asumir el conocimiento del expediente de la referencia. En consecuencia, mediante Auto de 19 de octubre de 2018, el Magistrado Sustanciador procedió a suspender los términos para fallar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 del Reglamento Interno de la Corporación (Acuerdo 02 de 2015).

I. ANTECEDENTES

1. Hechos relevantes

1.1. El señor Benjamín Herrera Agudelo fue secuestrado por el frente 47 de la entonces guerrilla de las FARC desde el 31 de diciembre de 1997 hasta el 25 de junio de 1999. En su ausencia, fue inscrito para las elecciones a la Cámara de Representantes por el departamento de Risaralda, en el primer renglón, al candidato Octavio Carmona Salazar - con firma- y, en segundo renglón de la correspondiente lista, al señor Benjamín Herrera Agudelo -sin firma-.

1.2. En las elecciones del 8 de marzo de 1998, el candidato Octavio Carmona Salazar fue elegido Representante a la Cámara por el departamento de Risaralda, el cual, mediante sentencia del 28 de junio del 2000, el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, declaró la pérdida de su investidura. Por lo anterior, el Presidente de la Cámara de Representantes procedió a nombrar a Luz Amparo Ramírez Garcés, quien se encontraba en el renglón quinto de la lista -por tres meses- y, posteriormente, a la señora Leonor Mary Marmolejo de Rojas, quien se encontraba en el tercer renglón de la lista.

1.4. Al no haber sido llamado para la posesión al cargo de elección popular, Benjamín Herrera Agudelo elevó un derecho de petición a la Presidencia de la Honorable Cámara de Representantes, por considerar que al encontrarse en libertad era el segundo renglón para la curul que había ocupado Octavio Carmona. Esta entidad, el 29 de enero de 2001, informó que, como consecuencia de que su nombre no estuviera inscrito en la lista definitiva -E-8-, no fue llamado a ocupar la curul.

1.5. Luego de la negativa para ser posesionado en el cargo, el señor Benjamín Herrera Agudelo presentó acción de reparación directa contra la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Congreso de la República – Honorable Cámara de Representantes y el Ministerio del Interior. Lo anterior, al considerar que la Registraduría Nacional del Estado Civil no incluyó su nombre en el formulario E-8 y, de acuerdo con el Código Electoral, los únicos que deben establecer quién está en el formato E-6, E-

7 y E-8 son los inscriptores del correspondiente partido. Asimismo, por estimar que el Presidente de la Cámara de Representantes desconoció sus derechos políticos, al no llamarlo para posesionarse en la curul del ex Representante a la Cámara, señor Octavio Carmona Salazar.

1.6. El 30 de noviembre de 2005, el Tribunal Administrativo de Risaralda -primera instancia- dictó fallo inhibitorio respecto de las pretensiones de la acción de reparación directa, por considerar que la acción apropiada para solucionar la controversia planteada por el actor era la de nulidad electoral.

1.7 La anterior sentencia fue objeto de recurso de apelación, el cual conoció el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “C”, quien mediante sentencia del 18 de mayo de 2017 revocó la sentencia de primera instancia.

1.8. Dicha Corporación señaló que se había ocasionado un daño antijurídico al señor Benjamín Herrera debido a que no había sido llamado para ocupar el cargo como Representante a la Cámara, pese a que había sido inscrito como candidato. Al respecto, sostuvo que la Registraduría omitió injustificadamente que el actor había sido inscrito en los formularios E-6, sin modificación en el E-7, y que había sido excluido del formulario E-8, pese a que una decisión así solamente podía ser tomada por los inscriptores del propio partido político. Además, señaló que la Cámara de Representantes había omitido verificar si efectivamente se encontraba inscrito en los formularios E-6 y E-7, con lo que las autoridades señaladas le ocasionaron un daño antijurídico al cercenarle su derecho constitucional a elegir y ser elegido.

Por lo anterior, el Consejo de Estado - Sección Tercera - Subsección “C”, mediante sentencia del 18 de mayo de 2017, declaró administrativa y solidariamente responsables a la Registraduría Nacional del Estado Civil y a la Cámara de Representantes y los condenó en abstracto a pagar a favor del señor Benjamín Herrera Agudelo la suma de dinero a calcular partir de la liquidación de perjuicios que se probara en el correspondiente incidente, con base en los lineamientos expuestos en la parte considerativa de la sentencia.

Esta sentencia se fijó en edicto desde el 2 de junio de 2017 hasta el 6 de junio de 2017 y el término de ejecutoria para la interposición de los recursos a que hubiere lugar se llevó a cabo desde el 7 de junio de 2017 hasta el 9 de junio de 2017.

2. Solicitud de tutela

Con base en los hechos expuestos, el 1° de diciembre de 2017, la Registraduría Nacional del Estado Civil promovió acción de tutela² contra la sentencia del 18 de mayo de 2017 dictada por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, con la finalidad de que se protegieran sus derechos al debido proceso, a la administración de justicia, a la igualdad y “*el principio de legalidad*”. En particular, planteó varios reproches con base en los siguientes argumentos:

En primer lugar, alegó que se omitió la interpretación *literal* de los artículos 89, 92 y 93 del Código Electoral, los cuales disponen *que una inscripción de candidato a cargo de elección popular cuente con la certificación o firma del candidato que manifieste su aceptación a la candidatura mencionada, y con ello se genera como antecedente que infringiendo la normatividad y lo que ello implica (aval por partido político, obtención de póliza, etc.), cualquier inscripción es válida, lo que trae serias consecuencias a la democracia y a la configuración de los llamados defectos material o sustantivo (...).*”³

En segundo término, sostuvo que la sentencia objeto de acción de tutela incurrió en una incongruencia entre la parte motiva y la parte resolutive, pues la decisión “*‘in extenso’, habla de legalidad y de la configuración de la falla en el servicio como generadora de la responsabilidad del Estado al desconocer el precepto normativo, cuando se entiende que la entidad todo lo que hizo fue acatar y estarse al tenor de los artículos 89 y 92 del Código Electoral*”⁴.

Como tercer aspecto, señaló la configuración de una violación directa de la Constitución, debido a que el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, contrarió el ordenamiento jurídico, en particular los mandatos de Estado social de derecho (artículo 1° C.N.), el deber de seguir el tenor literal de la Ley (artículo 6° C.N.), no se respetó el principio de igualdad (artículo 13 C.N.), por desconocer el debido proceso judicial al no existir título de imputación (artículos 29 y 90 C.N.), y por haber considerado a la Registraduría Nacional del Estado Civil como un órgano de control (artículos 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119 y 120 C.N.).

Finalmente, luego de exponer los reproches en contra de la sentencia demandada, sostuvo que, “*en gracia de discusión*”, el término que se tuvo como fundamento para calcular los perjuicios a pagar al señor Benjamín Herrera Agudelo no podían calcularse a partir de la fecha de la sentencia que declaró la pérdida de investidura del señor Octavio Carmona (28 junio de

² Folio 1 a 10.

³ Folio 1 del expediente de tutela.

⁴ Folio 4 del expediente de tutela.

2000), sino que se debía contabilizarse desde la notificación y ejecutoria de dicho fallo, esto es, desde agosto del mismo año⁵.

3. La decisión judicial demandada: Sentencia del 18 de mayo de 2017 dictada por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “C”

3.1. La acción de tutela presentada por la Registraduría Nacional del Estado Civil se instauró contra la decisión dictada el 18 de mayo de 2017 por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “C”⁶, en la que se revocó la sentencia del 30 de noviembre de 2005 proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda que había declarado la ineptitud sustantiva de la demanda promovida por el señor Benjamín Herrera Agudelo por indebida escogencia de la acción, dado que instauró acción de reparación directa cuandoquiera que, según el Tribunal de primera instancia se trataba de una controversia de nulidad electoral.

En su lugar, el Consejo de Estado decidió condenar patrimonialmente y de manera solidaria a la Registraduría Nacional del Estado Civil y a la Cámara de Representantes, por los daños ocasionados al señor Benjamín Herrera Agudelo, debido a no haber sido llamado a ocupar la dignidad que le correspondía como Representante a la Cámara.

Para fundamentar su decisión, señaló que si bien, en principio, la discusión se centraba en el hecho de la elaboración del formulario E-6, y en que el actor no firmó su postulación en el segundo renglón para el cargo de Representante a la Cámara⁷ (folio 635, anverso), esta situación carecía de importancia pues según el Código Electoral (Decreto 2241 de 1986, especialmente los artículos 88 y 89), la falta de aceptación de la candidatura, esto es, la firma, simplemente activaba la *facultad* de los inscriptores del partido de cambiar a su voluntad de poner o quitar a una persona de la lista de candidatos.

Por lo anterior, afirmó que, si los inscriptores al modificar la lista de candidatos en el formulario E-7 sólo lo hicieron respecto del quinto renglón, el cual no tenía ninguna relación con el señor Benjamín Herrera Agudelo, era porque su voluntad consistía en dejar incólume la decisión de mantener en el segundo renglón al referido señor Herrera, quien, además, estaba secuestrado para el momento en que se elaboraron los formularios.

En consecuencia, concluyó que la omisión de la Registraduría Nacional del Estado Civil de dejar en blanco el segundo renglón del formulario E-8

⁵ Folios 8 a 9 del expediente de tutela.

⁶ Folios 621 a 638 del cuaderno principal 2 del expediente del proceso de reparación directa.

⁷ Folios 635 del cuaderno principal 2 del expediente del proceso de reparación directa.

y la operación de la Cámara de Representantes de no llamar al señor Herrera Agudelo a ocupar la curul vacante del señor Octavio Carmona con fundamento en que aquel no figuraba en el formulario E-8, configuraban la causación del daño antijurídico causado al demandante, debido a que *“le cercenaron un derecho constitucional amparado puesto que el Artículo 40 de la Constitución Política consagra, entre otras cosas, que ‘Todo ciudadano tiene el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político’ y que ‘Para hacer efectivo este derecho puede: 1. Elegir y ser elegido’.”*⁸

De manera particular, manifestó que los delegados del Registrador Nacional en el departamento de Risaralda obraron mal al omitir el nombre del señor Benjamín Herrera Agudelo en el formulario E-8, puesto que los inscriptores no realizaron ninguna manifestación sobre la inscripción de este último, pues el formulario E-7 no modificó el segundo renglón correspondiente al señor Herrera.

Reiteró que dicha consecuencia llevó a que la Cámara de Representantes no llamara al señor Benjamín Herrera Agudelo a ocupar la curul vacante del señor Carmona. Y agregó que la responsabilidad de la Cámara de Representantes se imputaba porque no actuó con la diligencia de confrontar el formulario E-8 con los formularios E-6 y E-7, en donde constaba que el actor ocupaba el segundo renglón de la lista, y por tal motivo debía ser convocado a suceder la vacante en la Corporación Legislativa.

Complementó su argumento, al indicar que la situación del señor Herrera Agudelo había sido consultada por el Ministerio del Interior, mediante consulta elevada a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en la que se indicó que el candidato que un candidato que había sido secuestrado y no había firmado la aceptación de su candidatura a un cargo de elección popular, efectivamente podía ser llamado a ocupar el cargo vacante por encontrarse en la lista de candidatos para ese empleo.⁹

Por lo anterior, la Sala de decisión de la Subsección “C” declaró la responsabilidad solidaria de la Registraduría Nacional del Estado Civil y de la Cámara de representantes por los daños y perjuicios causados al actor, al no llamarlo a ocupar la curul vacante por el correspondiente lapso del periodo 1998 a 2002, esto es entre el 28 de junio de 2000 y el 20 de junio de 2002. No obstante, precisó que la condena se profería en abstracto y que liquidación de perjuicios se realizaría mediante incidente posterior, debido a que en el expediente no obraba certificación o constancia del salario correspondiente al empleo dejado de ejercer.

⁸ Folio 635 (anverso) del cuaderno principal 2 del expediente del proceso de reparación directa.

⁹ Cfr. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 2 de noviembre de 2000, Radicado 1.296 (C.P. Luis Camilo Osorio Isaca). Folios 15 a 23 del expediente del proceso ordinario de reparación directa.

4. Trámite impartido a la acción de tutela

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta asumió el conocimiento del amparo y, mediante proveído del 7 de diciembre de 2017, admitió la acción de tutela y ordenó la notificación y traslado a los magistrados del Consejo de Estado - Sección Tercera - Subsección “C” y al Tribunal Administrativo de Risaralda¹⁰. Asimismo, ordenó notificar en calidad de terceros con interés a las siguientes personas: al Ministro del Interior, al Presidente del Senado de la República, al señor Benjamín Herrera Agudelo y al Director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado¹¹.

4.1. Contestación de la demanda e intervenciones

Respuesta de la entidad accionada: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “C”

Solicitó que se negara las pretensiones de la acción de tutela¹². Así, después de relatar los antecedentes del proceso ordinario de reparación directa¹³ y hacer una descripción sobre los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales¹⁴, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “C” sostuvo que no hubo violación del derecho fundamental al debido proceso¹⁵, así como a los principios de legalidad, igualdad y aplicación uniforme de la ley¹⁶.

Con respecto a la violación del derecho fundamental al debido proceso, sostuvo que *“se les respeto todas las garantías dentro del proceso. Asimismo, no se les impidió a los accionados presentar su contestación de demanda, y dentro de la misma, el ser oídos o hacer valer sus propias razones y argumentos, controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y solicitar la práctica y evaluación de las que se estimaron favorables, por cuanto dentro del proceso de reparación directa hicieron uso de todas las etapas procesales otorgadas por la Ley para hacer uso [sic] de su legítimo derecho de acceder a la justicia y obtener una solución efectiva, sin que el juez impidiera dicho ejercicio”*¹⁷.

Sobre la vulneración a los principios de legalidad, igualdad, y aplicación uniforme de la Ley, sostuvo que se aplicó las normas pertinentes para la

¹⁰ Folio 32.

¹¹ Folio 32.

¹² Folio 44.

¹³ Folio 43.

¹⁴ Folio 44.

¹⁵ Folio 49.

¹⁶ Folio 49 a 50.

¹⁷ Folio 49.

solución del caso y, al mismo tiempo, se realizó una interpretación literal sin incurrir en una desviación de su contenido¹⁸.

Tribunal Administrativo de Risaralda

Aunque fue notificado el Tribunal Administrativo de Risaralda, no presentó oposición alguna con respecto a la acción de tutela.

Intervención del señor Benjamín Herrera Agudelo

El señor Benjamín Herrera Agudelo señaló que se adhería a las consideraciones de la sentencia expedida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C.¹⁹. Adicionalmente, adujo que el Congreso de la República tuvo conocimiento de otros hechos de igual naturaleza y en aquellos casos sí convocó a las personas de la lista que no tenían firma con la finalidad de posesionarse. Así por ejemplo, explicó que²⁰ al ex Representante a la Cámara Luis Nolberto Guerra también se le decretó la pérdida de investidura y, en consecuencia, el Presidente de la Cámara de Representantes convocó al señor Guillermo Javier Zapata, quien tampoco había firmado la lista de candidatos del formulario.

Igualmente, afirmó que el daño antijurídico no lo causó un acto administrativo concreto, sino un conjunto de actuaciones, entre las cuales está el “salto olímpicamente” dado por la Cámara de Representantes para evadir el segundo puesto en la lista²¹.

Ministerio del Interior

Mediante escrito fechado del día 20 de diciembre de 2017, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior solicitó declarar la existencia de “*falta de legitimación material en la causa por pasiva*”. Ello por cuanto no existe nexo de causalidad entre la presunta vulneración de los derechos fundamentales invocados y la acción u omisión por parte del Ministerio del Interior.

Presidente del Senado de la República (en calidad de representante legal del Congreso de la República)

Aunque el Presidente del Senado de la República fue notificado, no presentó escrito respecto a la acción de tutela.²²

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

¹⁸ Folio 49 a 50.

¹⁹ Folio 58 a 64.

²⁰ Folio 64.

²¹ Folio 69.

²² Folio 35.

De igual manera, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado fue notificada. Sin embargo, no se manifestó respecto a la acción de tutela de la referencia²³.

5. Decisiones de tutela objeto de revisión

5.1. Sentencia de tutela de primera instancia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta, mediante sentencia del 12 de abril de 2018, negó las pretensiones de la acción de tutela por dos razones. La primera, porque el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “C” efectuó una interpretación razonable de las disposiciones pertinentes del Código Electoral para sostener que, si bien la falta de aceptación de la candidatura conlleva a concluir que el candidato no aceptó, esa determinación es potestativa de los inscriptores designados por el mismo partido o movimiento político, no de las autoridades electorales²⁴. La segunda, porque fue razonable concluir que la condición de secuestrado que padecía el señor Benjamín Herrera Agudelo, que era conocida por las entidades demandadas en la acción de reparación directa, ameritaba por parte de estas autoridades, una actuación más diligente que, no obstante, se echó de menos²⁵.

Por las anteriores razones, el juez de tutela de primera instancia resolvió denegar las pretensiones de la acción de tutela²⁶.

5.2. Impugnación del fallo de primera instancia

Mediante escrito radicado el 24 de abril del 2018, la Registraduría Nacional del Estado Civil impugnó la sentencia de primera instancia con base en los siguientes argumentos:

Además de reiterar los argumentos sobre la reiteración de los cargos planteados en la demanda, afirmó que el fallo del Consejo de Estado - Sección Tercera - Subsección “C” fundó su decisión en un testimonio subjetivo y parcializado brindado por el señor Octavio Carmona, *“antes que la propia normatividad, desconociendo los preceptos de inicios del Código Civil relativos a la interpretación y jerarquía de los imperativos (...)”*²⁷

²³ Folio 36.

²⁴ Folio 104.

²⁵ Folios 104 a 105.

²⁶ Folio 105.

²⁷ Folio 121.

Adicionalmente, alegó que se incurrió en una vulneración a la seguridad jurídica, pues la decisión recurrida *“implica una seria modificación del alcance del texto legal, que convierte en potestativo un requisito sustancial de manifestación de voluntad y que hace reprochable una conducta que, de no desplegarse según lo previsto en la norma legal vigente, acarrea un reproche de orden disciplinario para el servidor público.”*²⁸

E indicó que el Consejo de Estado - Sección Tercera - Subsección C valoró el testimonio *“subjetivo y parcializado”* rendido por el señor Octavio Carmona Salazar. De acuerdo con la accionante *“la providencia tuvo como fundamento o fuente de derecho un testimonio subjetivo y parcializado, brindado por la cabeza de lista, antes que la propia normatividad como quedó esbozado, desconociendo los preceptos de inicios del Código Civil relativos a interpretación y jerarquía de los imperativos (...)”*²⁹.

5.3. Sentencia de tutela de segunda instancia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta, mediante sentencia del 14 de junio de 2018, revocó el fallo de primera instancia al considerar que se había configurado un defecto sustantivo por indebida interpretación y aplicación de los artículos 89, 92 y 93 del Código Electoral. En consecuencia, ordenó a la Subsección “C” de la Sección Tercera de esa misma Corporación que proferiera una decisión de reemplazo en la que tuviera en cuenta los parámetros indicados en el estudio del defecto sustantivo³⁰.

Para ello, explicó como cuestiones preliminares que: a) no procede la desvinculación del Ministerio del Interior, por cuanto éste fue vinculado en calidad de tercero con interés, ya que también actuó como demandado dentro del proceso ordinario;³¹ y, b) no se referiría a la existencia de errores en la valoración de las pruebas porque al haber sido formulado en el escrito de impugnación y no en la demanda inicial, no podía el Juez de segunda instancia conocer de dicho cargo.³²

Con respecto a la incongruencia entre los fundamentos y la decisión, consideró que para ello existía el recurso extraordinario de revisión previsto en la Ley 1437 de 2011 (CPACA), artículo 250 numeral 5. Por tanto, consideró que, respecto a este cargo en particular, no se cumplía con el requisito de subsidiariedad de la acción de tutela³³.

²⁸ Folios 122 y 123.

²⁹ Folio 121.

³⁰ Folio 185.

³¹ Folio 179.

³² Folio 180.

³³ Folios 180 y 181.

Ahora bien, frente al defecto sustantivo señaló que la sentencia cuestionada incurrió en el tal cargo por indebida interpretación del artículo 89 y por falta de valoración de los artículos 92 y 93 del Código Electoral. Según el *ad quem*, no se puede afirmar que la falta de la firma de aceptación de la candidatura por parte del candidato pueda ser sustituida por la voluntad de los inscriptores para que la Registraduría Nacional del Estado Civil proceda a elaborar la lista definitiva de candidatos. En ese sentido, de acuerdo con el artículo 89 del Código Electoral, la potestad de los inscriptores consiste únicamente en cambiar o no al candidato³⁴, y no llenar el vacío que deja la falta de aceptación del candidato que no firmó.

Con respecto al cálculo de los perjuicios, consideró que “*no se indicó qué norma debió aplicar la autoridad judicial accionada para efectos de determinar el momento desde el cual se reconocen perjuicios –ejecutoria del fallo de pérdida de investidura vs resolución que da cumplimiento al mismo- o qué precedente trató dicho tema y fue desconocido*”³⁵. En ese sentido, sostuvo que el Juez Constitucional le está vedado inmiscuirse en asuntos propios de la órbita de los jueces de la causa³⁶.

Por las anteriores razones, revocó la decisión de primera instancia y ordenó dictar fallo de reemplazo.

6. Pruebas decretadas por la Corte Constitucional en sede de revisión

Mediante auto de 4 de septiembre de 2018, el Magistrado sustanciador en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, ordenó que, por Secretaría General de esta Corte, se oficiara al Tribunal Administrativo de Risaralda para que remitiera el proceso ordinario de reparación directa N° 66001-23-31-000-2002-00752-00 promovido por el señor Benjamín Herrera Agudelo en contra del Ministerio del Interior, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Congreso de la República - Cámara de Representantes, para su estudio y evaluación.

En oficio 2267 del 12 de septiembre de 2018, la Secretaria General del Tribunal Administrativo de Risaralda informó que el expediente solicitado aún se encontraba en la Sección Tercera del Consejo de Estado en calidad de préstamo, dentro del trámite de la acción de tutela de radicado 11001-03-15-000-2017-03268-00.

Por lo anterior, el magistrado sustanciador dictó auto el 24 de septiembre de 2018 en el que ordenó a la Secretaría General de este Tribunal Constitucional, oficiar al Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección

³⁴ Folio 185.

³⁵ Folio 184.

³⁶ Folio 184 del expediente de tutela.

“C”, para que remitiera el proceso ordinario de reparación directa antes referido.

Mediante comunicación recibida en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 25 de septiembre de 2018, la Secretaria de la Sección Tercera del Consejo de Estado informó que la Sala de la Subsección “C” de la Sección Tercera del Consejo de Estado había proferido sentencia de reemplazo el 9 de julio de 2018, la cual se había notificado mediante edicto del 24 de septiembre de 2018 y cuya ejecutoria cobraría efectos el 1º de octubre del mismo. Indicó, además, que, una vez en firme la providencia, el expediente sería remitido a esta Corte.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia de la Corte Constitucional

La Corte es competente para conocer de la presente acción de tutela, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y en virtud del Auto del once (11) de agosto de dos mil diecisiete (2017) proferido por la Sala de Selección Número Ocho de esta Corporación, que decidió someter a revisión el presente asunto.

2. Presentación del caso bajo revisión, planteamiento de los problemas jurídicos y estructura de la decisión

2.1. La Registraduría Nacional del Estado Civil demanda la decisión del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “C”, que revocó el fallo inhibitorio del Tribunal Administrativo de Risaralda y que condenó a aquel organismo electoral, de manera solidaria con la Cámara de Representantes, al pago de una indemnización pecuniaria al ciudadano Benjamín Herrera Agudelo.

La entidad demandante centra su censura en cuatro aspectos.

En primer lugar, alega que la decisión judicial omitió la interpretación *literal* de los artículos 89, 92 y 93 del Código Electoral, según los cuales *una inscripción de candidato a cargo de elección popular cuente con la certificación o firma del candidato que manifieste su aceptación a la candidatura mencionada, y con ello se genera como antecedente que infringiendo la normatividad y lo que ello implica (aval por partido político, obtención de póliza, etc.), cualquier inscripción es válida, lo que trae serias consecuencias a la democracia y a la configuración de los llamados defectos material o sustantivo, así como fáctico (...).*³⁷

³⁷ Folio 1 del expediente de tutela.

En segundo término, sostiene que la sentencia objeto de acción de tutela incurrió en una incongruencia entre la parte motiva y la parte resolutive, pues la decisión “*in extenso*’, *habla de legalidad y de la configuración de la falla en el servicio como generadora de la responsabilidad del Estado al desconocer el precepto normativo, cuando se entiende que la Entidad todo lo que hizo fue acatar y estarse al tenor de los artículos 89 y 92 del Código Electoral*”³⁸.

Como tercer aspecto, alega la configuración de una violación directa de la Constitución, debido a que el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, infringió las cláusulas de Estado social de Derecho (artículo 1º C.N.), el deber de seguir el tenor literal de la Ley (artículo 6º C.N.), no respetó el principio de igualdad (artículo 13 C.N.), desconoció el debido proceso judicial al no existir título de imputación (artículos 29 y 90 C.N.), y por haber considerado a la Registraduría Nacional del Estado Civil como un órgano de control (artículos 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119 y 120 C.N.).

Finalmente, luego de exponer los reproches en contra de la sentencia demandada, sostiene que, “*en gracia de discusión*”, el término que se tuvo como fundamento para calcular los perjuicios a pagar al señor Benjamín Herrera Agudelo no podían calcularse a partir de la fecha de la sentencia que declaró la pérdida de investidura del señor Octavio Carmona (28 de junio de 2000), sino que se debía contabilizarse desde la notificación y ejecutoria de dicho fallo, esto es, desde agosto del mismo año³⁹.

La Sala observa que si bien los reproches planteados por la entidad actora no son encausados de manera precisa a través de los defectos o requisitos específicos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales establecidos por la doctrina constitucional, este Tribunal en desarrollo de las facultades oficiosas que le son propias, como garante de los derechos fundamentales y en virtud del principio de prevalencia del derecho sustancial que rige esta acción constitucional⁴⁰, adecuará la formulación de los cargos para su correspondiente estudio.

2.2. De acuerdo con los planteamientos anteriores, esta Corporación debe resolver los siguientes asuntos:

En primer lugar, se debe establecer la ***procedencia del amparo***. Con tal propósito, se abordará si se encuentra satisfecho el requisito de inmediatez, cuando la acción de tutela se propone el 1º de diciembre de 2017 contra una providencia judicial del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “C”, proferida el 18 de mayo de 2017, el cual la fecha de fijación del Edicto fue desde el 2 de junio de

³⁸ Folio 4 del expediente de tutela.

³⁹ Folios 8 a 9 del expediente de tutela.

⁴⁰ Cfr. Artículo 3º del Decreto 2591 de 1991.

2017 al 6 de junio de 2017 y el término de ejecutoria se dispuso desde el 7 de junio de 2017 al 9 de junio de la misma anualidad que, a juicio de la Registraduría Nacional del Estado Civil -entidad estatal que no se encuentra en una situación de anormalidad institucional que justifique una falta al cumplimiento de sus deberes constitucionales o una falla en el ejercicio de defensa judicial de sus intereses- dio lugar al desconocimiento de sus derechos fundamentales.

En segundo lugar, y en caso de dar respuesta afirmativa a las cuestiones anteriormente planteadas, la Sala Plena de la Corte Constitucional deberá realizar un ***examen de fondo*** del caso. Para tal efecto, se evaluará si:

(i) ¿Se configura un defecto sustantivo en la decisión del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “C”, al declarar la responsabilidad del Estado en cabeza de la Registraduría Nacional del Estado Civil y de la Cámara de Representantes, al presuntamente desconocer *la interpretación literal* de los artículos 89, 92 y 93 del Código Electoral (Decreto 2241 de 1986 vigente para la época) en relación con la elección alegada por el señor Benjamín Herrera?

(ii) ¿Se configura una presunta incongruencia porque se declaró la responsabilidad patrimonial de la Registraduría Nacional del Estado Civil, pese a que dicha entidad acató las normas que regulaban el procedimiento de inscripción de candidatos?

(iii) ¿Se configura una violación directa de la Constitución en la sentencia demandada al emitir una decisión que trasgrede el Estado social de derecho (artículo 1º C.N.), no siguió el tenor literal de la Ley (artículo 6º C.N.), no respetó el principio de igualdad (artículo 13 C.N.), desconoció el debido proceso judicial al no existir título de imputación (artículos 29 y 90 C.N.), y que consideró a la Registraduría Nacional del Estado Civil como un órgano de control (artículos 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119 y 120 C.N.).
?

(iv) Adicionalmente, deberá analizarse si ¿es oportuno analizar el argumento planteado por el actor según el cual no era procedente calcular los perjuicios como se señaló en la decisión que se censura pues se debían calcular a partir de la fecha de la notificación de la condena patrimonial?

En consecuencia, para resolver los problemas jurídicos planteados, la Corte Constitucional (i) reiterará su jurisprudencia sobre la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales; (ii) y avocará el caso concreto, momento en el que, de resultar procedente, la Sala analizarán los cargos específicos planteados en la demanda.

3. Procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia

El artículo 86 de la Constitución Política consagró la acción de tutela y estableció expresamente que ella puede ser promovida para obtener la protección inmediata de los derechos fundamentales “*cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública*”. Con base en este mandato, la jurisprudencia constitucional ha señalado reiteradamente desde sus primeros pronunciamientos que la acción de tutela procede excepcionalmente contra providencias emitidas por los jueces de la República.⁴¹

Inicialmente, en la Sentencia C-547 de 1992, la Corte declaró la inexequibilidad de los artículos 11, 12 y 40 del Decreto 2591 de 1991, que regulaban la procedencia de la tutela contra sentencias judiciales. En esa oportunidad la Corte explicó que: (i) por regla general, el recurso de amparo no procedía contra providencias judiciales; (ii) la jurisdicción ordinaria era el escenario natural para resolver las controversias relativas a los derechos de los ciudadanos; (iii) las decisiones de los jueces estaban revestidas por el efecto de la cosa juzgada, que garantiza la seguridad jurídica como elemento esencial del Estado de Derecho; y (iv) que se debe respetar el principio la autonomía e independencia de los jueces. No obstante, en ese pronunciamiento se admitió que la tutela era procedente contra actuaciones u omisiones del juez, distintas a la providencia judicial o contra “*vías de hecho judiciales*”.⁴²

La evolución jurisprudencial⁴³ en la materia, llevó a concluir a la Corte, que, no obstante la relevancia constitucional de los principios de autonomía judicial y seguridad jurídica, el amparo constitucional podría proceder excepcionalmente cuando se reunieran un conjunto de estrictos requisitos contemplados en la propia jurisprudencia.⁴⁴ A propósito de una discusión en la que se veían envueltos estos criterios, la Corte profirió la Sentencia C-590 de 2005, en la que estableció las causales de orden general y especial que debe examinar el juez para determinar si la acción de tutela procede como mecanismo de protección frente a la decisión adoptada por otra autoridad judicial. En particular, la Corte advirtió que la tutela procede únicamente cuando se verifica la concurrencia de la totalidad de los *requisitos generales* de procedencia, que se mencionan a continuación:

⁴¹ Cfr. Sentencia SU-210 de 2017.

⁴² Cfr. Sentencia C-543 de 1992.

⁴³ Al respecto, se pueden consultar las Sentencias T-231 de 1994, T-008 de 1998, SU-640 de 1998, SU-168 de 1999, T-1625 de 2000, SU-014 de 2001, T-522 de 2001, T-1031 de 2001, SU-1184 de 2001 y T-114 de 2002.

⁴⁴ En la Sentencia T-079 de 1993 la Corte desarrolló con mayor profundidad la doctrina de la “*vía de hecho judicial*”. Posteriores sentencias señalaron que la tutela podía proceder contra sentencias que no fueran vías de hecho siempre que contra las mismas no existiera recurso alguno, que violaran directa o indirectamente los derechos fundamentales, por ejemplo porque llevaran o indujeran a error a los funcionarios judiciales (Sentencia SU-014 de 2001), que presentaran graves problemas en la justificación de la decisión (Sentencia T-114 de 2002), que desconocieran el precedente judicial (Sentencias SU-640 de 1998 y SU-168 de 1999), que constituyeran una interpretación contraria a la Constitución (Sentencias SU-1184 de 2001, T-1625 de 2000, T-1031 de 2001), y que implicaran una violación manifiesta de la Constitución (Sentencia T-522 de 2001). Cfr. Sentencia SU-210 de 2017.

- (i) *“Que la cuestión que se discuta tenga una evidente relevancia constitucional; (...)*
- (ii) *Que se hayan agotado todos los medios de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable;(...)*
- (iii) *Que se cumpla con el requisito de la inmediatez;(...)*
- (iv) *Que, tratándose de una irregularidad procesal, quede claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora. (...)*
- (v) *Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados, y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible;(...)*
y
- (vi) *Que no se trate de sentencias de tutela (...).⁴⁵*

Los anteriores requisitos *generales de procedibilidad* funcionan como parámetro de cumplimiento de intervención del juez constitucional. En ese sentido, la superación de los anteriores requisitos implica la aceptación de un estudio específico de los *requisitos especiales* de la acción de tutela contra providencias judiciales. Por tanto, si no se cumplen con ninguno de los anteriores, el juez constitucional no podrá continuar con un examen de fondo sobre la vulneración de los derechos fundamentales y, como consecuencia de ello, deberá declarar la improcedencia de la acción de tutela.

III. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

Para abordar el análisis del caso concreto, la Sala inicialmente constatará la concurrencia de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela, en este caso contra la providencia judicial impugnada a través de las sentencias de tutela que se revisan⁴⁶. En este análisis, de manera particular se verificará y delimitará si todos los cargos son aptos para el posterior estudio de fondo. Si la Sala Plena de la Corte Constitucional evidencia que la acción de tutela cumple con los presupuestos generales exigidos por la jurisprudencia constitucional, procederá al examen de la posible configuración de los yerros específicos de procedibilidad alegados por la parte actora.

6. Constatación del cumplimiento de los presupuestos generales de procedencia de la acción de tutela

⁴⁵ Cfr. Sentencia C-590 de 2005.

⁴⁶ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-590 de 2005.

En este acápite, la Sala Plena de la Corte Constitucional analizará, como se sostuvo en la presentación del caso la verificación del cumplimiento de las reglas de inmediatez que la jurisprudencia constitucional ha señalado en materia de acción de tutela contra providencias judiciales promovidas por autoridades públicas⁴⁷.

La jurisprudencia constitucional ha sostenido que la *inmediatez* es una exigencia jurisprudencial que reclama la verificación de una correlación *temporal* entre la solicitud de tutela y el hecho judicial vulnerador de los derechos fundamentales, que puede explicarse de la siguiente forma: es improcedente la acción de tutela contra actuaciones judiciales cuando el paso del tiempo es tan significativo, que es irrazonable y desproporcionado un control constitucional de la actividad judicial por vía de la acción de tutela⁴⁸.

En ese sentido, es necesario promover la acción de tutela contra providencias judiciales *tan pronto se produce la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales, o en un plazo prudencial, porque de lo contrario la necesidad de la protección constitucional por vía de tutela queda en entredicho, ya que no se entiende por qué si la amenaza o violación del derecho era tan perentoria, no se acudió al mecanismo constitucional con anterioridad*⁴⁹. Como consecuencia de ello, permitir un excesivo paso del tiempo ante la posibilidad de una reclamación constitucional contra una providencia judicial, puede afectar además el principio de seguridad jurídica; de tal manera que la inmediatez sea claramente una exigencia ineludible en la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales⁵⁰.

Además de lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha considerado que, tratándose de la verificación de la inmediatez en tutela contra providencias judiciales, su examen debe ser más exigente respecto a la actualidad en la vulneración de los derechos fundamentales, pues como consecuencia de la acción de tutela podría dejar sin efecto una decisión

⁴⁷ La Sala Plena de la Corte Constitucional no verificará los demás requisitos en este acápite, por cuanto i) no se trata de una irregularidad procesal; ii) no se trata de una acción de tutela contra una sentencia de tutela; y iii) como se verificó en los antecedentes, la parte actora identificó de manera clara y razonable los derechos vulnerados.

⁴⁸ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-578 de 2006, T-879 de 2012 y T-189 de 2009. En esta última sentencia, la Corte Constitucional consideró que, específicamente en lo que tiene que ver con la inmediatez como requisito general de procedencia, cabe insistir que se trata de una exigencia de acuerdo con la cual la acción debe ser instaurada oportunamente, en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración. La vocación de tutela es la de servir como instrumento para reclamar ante los jueces la protección inmediata de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados por la actuación u omisión de una autoridad pública. Para que ello sea viable, es imperativo que las personas hagan uso de la acción con la misma presteza con la que la jurisdicción constitucional debe atenderla. **Tratándose de acción de tutela contra providencias judiciales, la Corte ha establecido que el análisis sobre la inmediatez debe ser más estricto, dado que se trata de cuestionar en fallo que ya ha puesto fin a un conflicto, presumiblemente de acuerdo con la Constitución y la ley.**

⁴⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-879 de 2012.

⁵⁰ Ibid.

judicial⁵¹. En ese sentido, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la carga de la argumentación en cabeza del demandante aumenta de manera proporcional a la distancia temporal que existe entre la presentación de la acción de tutela y el momento en que se consideró vulnerado un derecho, pues, en ausencia de justificación, el paso del tiempo reafirma la legitimidad de las decisiones judiciales y consolida los efectos de la sentencia⁵².

A partir de lo anterior, la jurisprudencia constitucional, en aras de determinar que no existe una tardanza injustificada o irrazonable al momento de acudir a la acción de tutela, ha evaluado dicho periodo a partir de las siguientes reglas:

- (i) *que exista un motivo válido para la inactividad de los accionantes;*
- (ii) *que la inactividad justificada no vulnere el núcleo esencial de los derechos de terceros afectados con la decisión;*
- (iii) *que exista un nexo causal entre el ejercicio tardío de la acción y la vulneración de los derechos fundamentales del interesado y;*
- (iv) *que el fundamento de la acción de tutela surja después de acaecida la actuación violatoria de los derechos fundamentales, de cualquier forma, en un plazo no muy alejado de la fecha de interposición⁵³.*

En el estudio de la inmediatez, la Corte Constitucional ha entrado a racionalizar el debate en torno al tiempo de presentación de la acción de tutela y los principios de seguridad jurídica y cosa juzgada de las providencias que han sido objeto de acción de tutela. En ese sentido, en el estudio de procedibilidad, la Corte Constitucional ha tenido, entre otros elementos de juicio anteriormente reseñados, la calidad de la parte accionante de la tutela y la vulneración actual de los derechos fundamentales alegados.

Además de lo anterior, la jurisprudencia Constitucional ha hecho más rigurosa las reglas de interpretación del principio de inmediatez cuando la acción de tutela es presentada por *entidades estatales contra providencias judiciales*⁵⁴. Dentro de este escenario, se encuentra una línea jurisprudencial que evidencia posturas opuestas de la jurisprudencia en torno al tratamiento de racionalidad y proporcionalidad del principio de

⁵¹ Corte Constitucional. Sentencia T-581 de 2012.

⁵² Ibíd. Asimismo *Cfr.* T-491 de 2009 y T-189 de 2009.

⁵³ Ibíd.

⁵⁴ Esta línea jurisprudencia ha sido construida con base en las acciones de tutela presentadas por CAJANAL -posteriormente UGPP- en donde la Corte Constitucional ha evaluado argumentos sobre la capacidad institucional para flexibilizar el estudio de procedencia de inmediatez en la acción de tutela contra providencias judiciales.

inmediatez, las cuales fueron posteriormente armonizadas por la jurisprudencia de la Sala Plena de la Corte Constitucional.

La primera consiste en una aplicación flexible del principio de inmediatez a las entidades estatales que se encuentran manifiestamente en incompetencia al estar inmersas un estado de cosas inconstitucional declarado por el Juez Constitucional y, por tanto, se encuentran en una imposibilidad material de atender sus funciones en forma adecuada y oportuna⁵⁵. Dentro de esta primera línea se encuentran las sentencias **T-546 de 2014**⁵⁶, **T-835 de 2014**⁵⁷ y **T-060 de 2016**⁵⁸,

En estas providencias, las diferentes salas de revisión consideraron que (i) dada la incapacidad de institucional para responder no solo con sus obligaciones constitucionales y legales, sino también la falta de capacidad institucional para responder demandas judiciales; y (ii) la afectación de los derechos de la UGPP es permanente en el tiempo por “*tratarse del pago de prestaciones periódicas*”. Por tanto, no le era aplicable con el mismo rigor el principio de inmediatez exigido por la Corte Constitucional para promover la acción de tutela contra providencias judiciales.

⁵⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-068 de 1998. En esta sentencia, la Corte Constitucional declaró la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional al advertir el carácter estructural de la ineficiencia e inoperancia administrativa de CAJANAL.

⁵⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-546 de 2014. La Sala Sexta de revisión de la Corte Constitucional examinó una acción de tutela presentada por la UGPP contra determinados Juzgados Administrativos, los cuales resolvieron la nulidad de varios actos administrativos proferidos por Cajanal. En dichos procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, de acuerdo con la sentencia, la entidad perdió dichos procedimientos y omitió apelar dichas sentencias; asimismo, dejó pasar un tiempo considerable para acudir a la acción de tutela. En dicha oportunidad, la Sala encontró una justificación razonable para entender que la inmediatez se había cumplido en el caso concreto. En efecto, la sentencia sostuvo que existen criterios especiales que deben tenerse en cuenta al momento de evaluar la razonabilidad del plazo para interponer la acción de tutela, estos son: i) que existan argumentos válidos para la inactividad, como la fuerza mayor, el caso fortuito o la incapacidad o imposibilidad para interponer la acción de tutela en un término razonable; y ii) la prolongación en el tiempo de la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales.

En el caso concreto, la Sala encontró que la vulneración de los derechos fundamentales de la UGPP es permanente por tratarse del pago de prestaciones periódicas, “lo anterior sumado a la situación especialísima derivada en que la UGPP sólo asumió las funciones de defensa judicial de CAJANAL el 11 de junio de 2013, por lo tanto se observa que frente a la oportunidad de la tutela objeto de estudio no estamos en presencia de una desidia de la administración sino ante una imposibilidad jurídica y material para interponer la acción de un término menor.”, razón por la cual consideró que la acción de tutela cumplía con el requisito de inmediatez.

⁵⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-835 de 2014. La Sala Quinta de revisión de la Corte Constitucional, al analizar una acción de tutela promovida por la UGPP contra diferentes fallos judiciales, argumentó que el requisito de inmediatez se superaba al existir una violación permanente por tratarse de prestaciones periódicas. Asimismo, arguyó que no se está ante un descuido de la administración -UGPP y Cajanal-.

⁵⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-060 de 2016. La Sala Tercera de revisión de la Corte Constitucional abordó un caso de una acción de tutela presentada por la UGPP contra varios fallos judiciales. En dicha oportunidad sostuvo que “el periodo empleado para la defensa de los derechos fundamentales que la accionante estima conculcados, se torna adecuado y por ende la acción es procedente ante la grave afectación de recursos públicos. Por tal razón, y al evidenciarse que el presente caso versa sobre un daño continuado, como lo es el pago de una obligación de tracto sucesivo -mesada pensional- y no se evidencia desidia en la defensa jurídica por parte de la entidad pública accionante, es posible aplicar el mismo criterio empleado por las Salas de Revisión Quinta y Sexta, y por lo tanto, el requisito de inmediatez será tenido por satisfecho.”

Por otro lado, la segunda postura sostiene que la flexibilización de las exigencias de procedencia no debe aplicarse a la UGPP, en la medida en que no es un sujeto de especial protección o adolece de una condición de vulnerabilidad y las prestaciones ordenadas por los jueces, a pesar de ser periódicas, no pueden leerse desde la óptica del derecho fundamental a la seguridad social. Esta postura se evidencia en las sentencias **T-893 de 2014**⁵⁹, **T-922 de 2014**⁶⁰ y **T-287 de 2015**⁶¹.

En los anteriores fallos, las diferentes salas de revisión consideraron que i) la alegación genérica y abstracta del estado de cosas inconstitucional de CAJANAL no es una razón suficiente que exculpe por sí sola la falta de agotamiento de los medios ordinarios de defensa judicial (...) y la tardanza en la interposición de la acción de tutela contra la providencia atacada por

⁵⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-893 de 2014. la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional revisó una acción de tutela promovida por la UGPP contra una providencia judicial expedida por el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión de Yopal. Para argumentar el cumplimiento del requisito de inmediatez, la UGPP sostuvo i) que si bien el estudio de las solicitudes prestacionales con el objeto misional en pensiones fueron asumidas en su totalidad el 1 de diciembre de 2012 por la UGPP, la sustitución procesal y defensa judicial de CAJANAL se inició a partir del 12 de junio de 2013 ; ii) la mesada pensional es una prestación económica que se causa periódicamente, por lo cual la vulneración continúa en el tiempo, empero, debe cesar de inmediato para garantizar la sostenibilidad financiera del sistema pensional ; iii) el estado de cosas inconstitucionales constituye una razón de fuerza mayor que permite flexibilizar el requisito de subsidiariedad ; iv) teniendo en cuenta la fecha del fallo tutelado, ya caducó el término de interposición del recurso extraordinario de revisión, y de cara a lo anteriormente expuesto no queda camino distinto a la presente vía constitucional ; v) si bien la sentencia quedó en firme en el mes de febrero de 2012, lo cierto es que lo ordenado en esta, se traduciría en un aumento irregular de la mesada pensional, lo cual implica una vulneración al precedente judicial y la Ley aplicable al caso .La Corte Constitucional consideró que el estado de cosas inconstitucionales de Cajanal EICE en liquidación no justifica la falta de interposición del recurso de apelación frente a la sentencia cuestionada en sede de tutela, ni la demora en la presentación de la acción de amparo constitucional. En efecto, para la Sala, los argumentos de Cajanal no resultan apropiados, pues i) la entidad tuvo cerca de una década para tomar las medidas necesarias para superar el estado de cosas inconstitucionales; ii) la situación en que se sumió Cajanal fue producto de su propia negligencia; iii) las medidas como el fortalecimiento de la defensa judicial de la entidad que se observan de manera diligente por la UGPP debieron ser tomadas de manera oportuna. Por lo anterior, la Sala consideró que eximir de toda responsabilidad a las entidades estatales y a sus directivos argumentando problemas estructurales, supone avalar prácticas negligentes que generaron las aludidas dificultades e incentivar el abandono de la administración en la prestación diligente y adecuada del servicio público de seguridad social

⁶⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-922 de 2014. la Sala Novena de revisión de la Corte Constitucional decidió un caso de una acción de tutela promovida de la UGPP contra un fallo emitido por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Popayán. En dicha oportunidad, la Sala consideró que i) los problemas estructurales a los que se enfrentan las entidades estatales no son razón suficiente para justificar la inacción judicial de las mismas ; ii) existe evidencia de inacción judicial, tal como la no contestación de la demanda, no apeló el fallo objeto de tutela y, aunque no se surtió el grado de consulta, allegó un oficio titulado “alegatos de conclusión” donde expresamente no se oponía a la pretensión principal de la liquidación ; y, iii) no es procedente el argumento sobre que el asunto objeto de tutela se trata del reclamo periódico y, por tanto, es actual la vulneración, pues la UGPP no es titular del derecho a la seguridad social; no se encuentra reclamando el reconocimiento de una pensión, ni es sujeto de especial protección constitucional . Por las anteriores razones, la Corte Constitucional declaró improcedente la acción de tutela

⁶¹ Corte Constitucional. Sentencia T-287 de 2015. la Corte Constitucional asumió el conocimiento de una acción de tutela instaurada por la UGPP contra un fallo del 25 de septiembre de 2008 proferido por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Buga -Valle-. La acción de tutela se interpuso el 28 de octubre de 2013. En el estudio de la procedencia de la acción de tutela y, de manera concreta, en la verificación del requisito de inmediatez, la Corte Constitucional consideró que no era procedente el argumento sobre la asunción de la defensa técnica desde el año 2013. En efecto, la Corte sostuvo que Cajanal sí tenía la obligación de intervenir en los procesos judiciales. Asimismo, aseguró que dicho argumento implicaría que cada vez que exista un cambio de entidad jurídica, se reabrirían los términos para que la nueva entidad intente, por vía de tutela, la nulidad de las sentencias proferidas en contra de la anterior ignorando el principio de seguridad jurídica

vía constitucional; ii) la flexibilización del principio de inmediatez únicamente opera en relación con los titulares del derecho fundamental a la seguridad social y al mínimo vital. En ese sentido, en lo que atañe a la sostenibilidad financiera destacó que no son aplicables a los casos concretos, toda vez que son de tipo estructural y han de ser aplicados por los poderes ejecutivo y legislativo; y iii) que *“no se considera como justificación para la tardanza, el hecho de que quien interpone la demanda de tutela sea una nueva entidad que asumió las funciones de quien antes fue sujeto de un pronunciamiento en la jurisdicción ordinaria, en el entendido de que con el reemplazo de la entidad, no se reviven términos”*. Así, esta última decisión fue enfática en afirmar que eximir o flexibilizar los requisitos de procedencia a favor de las entidades que han experimentado problemas estructurales, implica avalar y promover su negligencia.

El debate jurisprudencial giraba en torno a establecer si la existencia de un estado de cosas inconstitucional -como circunstancia excepcional de incapacidad institucional- permitía la flexibilización del requisito de inmediatez de las acciones de tutela presentadas por entidades estatales contra providencias judiciales.

Las anteriores posturas fueron objeto de unificación por parte de la Sala Plena de la Corte Constitucional en las sentencias SU-427 de 2016 y SU-631 de 2017. En la sentencia **SU-427 de 2016**⁶², la Sala Plena de la Corte Constitucional identificó las anteriores posiciones jurisprudenciales. A partir de ello, consideró que *“juntas líneas jurisprudenciales resultan razonables dentro del ordenamiento constitucional y responden a una argumentación sólida que no puede tildarse de arbitraria, pues ambas cumplen con las cargas mínimas de razonabilidad y racionalidad enmarcándose dentro de la autonomía e independencia que se le ha conferido a cada una de las salas de revisión*⁶³. Como consecuencia de ello, la Sala Plena estimó pertinente entender que el plazo para acudir a dicho instrumento debe iniciarse a contar no antes del día en que la demandante asumió las funciones de esta última empresa, es decir, con posterioridad al 12 de junio de 2013⁶⁴.

Esta última decisión fue reiterada en la sentencia **SU-631 de 2017**. En dicha providencia, la Sala Plena consideró que el análisis sobre la oportunidad en la interposición de la acción debe hacerse sin dejar de lado las circunstancias y bloqueos institucionales de Cajanal, que representaron un obstáculo para la defensa de sus intereses y de los del sistema pensional⁶⁵, así, la Sala Plena de la Corte Constitucional entendió que no puede ser inflexiblemente rígida al momento de verificar el requisito de

⁶² Corte Constitucional. Sentencia SU-427 de 2016.

⁶³ *Ibíd.*

⁶⁴ *Ibíd.*

⁶⁵ Corte Constitucional. Sentencia SU-631 de 2017.

inmediatez, aunque, tampoco puede excusarla de actuar con debida diligencia en el marco de un estado de cosas inconstitucional.

En ese sentido, la sentencia expuso que el estado de cosas inconstitucional en el que se encontró CAJANAL hasta el momento su liquidación, implicó que no tuvo posibilidad material de defender sus intereses en oportunidad y por los mecanismos ordinarios de acción judicial⁶⁶. Por ello, el juez constitucional debe tener en cuenta su imposibilidad fáctica de respuesta al momento de verificar la procedibilidad de la acción de tutela. Por lo anterior, atribuir a la UGPP la responsabilidad de haber emprendido acciones imposibles, tanto para ella como para su antecesora, “*resulta desproporcionada y, en casos como estos, impediría la defensa de sus derechos y menoscabaría la posibilidad de mantener sostenible el sistema pensional, en desmedro de los principios constitucionales que lo informan, como el de la solidaridad*”⁶⁷.

En efecto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido, en tratándose de acción de tutela contra providencia judicial, que la revisión del requisito de inmediatez debe ser más estricto y que, en materia de acción de tutela interpuesta por autoridad pública, únicamente se debe flexibilizar el requisito de inmediatez, de manera excepcionalísima, cuando la entidad pública accionante se encuentre en unas condiciones institucionales que hayan impedido, de manera directa, la defensa inmediata de sus intereses en sede jurisdiccional, como por ejemplo, un estado de cosas inconstitucional declarado por el Juez Constitucional.

En el caso concreto, la Sala encuentra que esta exigencia no se encuentra debidamente acreditada. En efecto, la acción de tutela de la referencia se presentó el 1º de diciembre de 2017, en contra de la sentencia del 18 de mayo de 2017, dictada por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “C”, en la que se resolvió el proceso de reparación directa adelantado por Benjamín Herrera Agudelo en contra de la Cámara de Representantes y la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Esta última decisión quedó ejecutoriada el 10 de junio de 2017⁶⁸, razón por la que entre esta última fecha y la presentación de la solicitud de amparo constitucional -1º de diciembre de 2017- transcurrieron 5 meses y 21 días, plazo que se encuentra por fuera de los lineamientos que la jurisprudencia constitucional ha estimado⁶⁹ como *razonable y proporcionado* para la interposición de una tutela contra una providencia judicial, a partir del hecho que originó la vulneración.

⁶⁶ Ibíd.

⁶⁷ Ibíd.

⁶⁸ Consulta de proceso del Consejo de Estado: http://anterior.consejodeestado.gov.co/testmaster/nue_actua.asp?mindice=66001233100020020075202

⁶⁹ Al respecto, se pueden consultar, entre otras, las Sentencias T-033 de 2010, T-288 de 2011, T-187 de 2012, T-797 de 2013, T-936 de 2013, T-047 de 2014, T-643 de 2014, T-332 de 2015 y T-060 de 2016.

En efecto, como se explicó en las consideraciones, existen providencias de las diferentes salas de la Corte Constitucional que han considerado términos distintos para evaluar la razonabilidad del término de la interposición de la acción de tutela. Ello se debe, al menos, a dos argumentos. El primer consiste en que la acción de tutela no tiene un término de caducidad, sino que la presentación de la acción de tutela se debe evaluar a la luz del principio de razonabilidad. El segundo consiste – en línea con lo anterior- en que su estudio se basa, de manera concreta, en las condiciones particulares del accionante y el tipo de afectación a sus derechos fundamentales.

La Corte Constitucional considera que la entidad pública accionante cuenta con todas las capacidades institucionales para desarrollar su función constitucional y la defensa de sus intereses ante la jurisdicción⁷⁰, razón por la cual, es exigible una debida diligencia para la protección de sus intereses de manera inmediata, máxime cuando sostuvo en el escrito la gravedad de la vulneración de sus derechos fundamentales, por ello, considera la Sala que la vulneración alegada no es urgente, característica que corresponden a la naturaleza del amparo *ius fundamental*. Además de lo anterior, la Sala Plena de la Corte evidencia que no existe un motivo válido que justifique la inactividad de la entidad accionante en un término prudencial, pues del escrito de tutela no se evidencia ello. Asimismo, la Corte encuentra que no existe un nexo causal entre el ejercicio tardío de la acción de tutela y la vulneración de sus derechos fundamentales, al punto que podía ejercer la defensa inmediata de sus intereses. Por lo anterior, no se evidencia un bloqueo institucional que justifique la tardía presentación de la acción de tutela en un término prudencial.

Para finalizar, en aras de discusión, la Sala Plena de la Corte Constitucional considera que la acción de tutela tampoco cumple con el principio de *residualidad* que la caracteriza. En efecto, los cargos sobre la presunta incongruencia entre la parte motiva y la parte considerativa y el cargo sobre la forma incorrecta en que se plasmó la condena en la sentencia atacada, tienen en la jurisdicción contencioso administrativa recursos respectivos, tales como el recurso extraordinario de revisión y el incidente de liquidación de perjuicios para debatir dichos argumentos.

En efecto, en relación con el cargo por incongruencia entre la parte motiva y la parte considerativa del fallo, éste constituye un error que pudo ser alegado por vía del recurso extraordinario de revisión, como lo ha reconocido la propia jurisprudencia del Consejo de Estado.⁷¹ Al respecto, dicha Corporación ha señalado que “(...) *la causal de revisión contenida*

⁷⁰ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-033 de 2010, T-328 de 2010 y T-060 de 2016.

⁷¹ Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda –Plena–, Sentencias de 28 de febrero de 2013, Radicado: 54001-23-31-000-2000-01331-01 (1216-09); y Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión número 22, Sentencias de 2 de febrero de 2016, Radicado: 11001-03-15-000-2015-02342-00.

*en el numeral 5° del artículo 250 del CPACA –antes 6 del artículo 188 del C.C.A.- es decir, nulidad originada en la sentencia, **se puede configurar cuando el fallo objeto de revisión ha desatendido la congruencia interno y/o externa, pues, en uno y otro caso, el fallador incurre en una clara violación del debido proceso, artículo 29 constitucional, dado que la providencia proferida en esos términos resulta contraria a las formas propias de cada juicio, en específico, la falta de competencia del juez para abordar asuntos frente a los cuales no se podía pronunciar.** ”*

Bajo tal entendido, si lo que pretendía la entidad actora era cuestionar la falta de conformidad entre los argumentos del fallo impugnado y la decisión adoptada, lo que correspondía era acudir al recurso extraordinario de revisión, por vía de la causal contenida en el artículo 250, numeral 5°, conforme a la regla de temporalidad establecida en el artículo 251 de la Ley 1437 de 2011⁷².

Por otra parte, la Sala considera que el argumento sobre la incorrecta aplicación de la liquidación de perjuicios realizada en la sentencia proferida el 18 de mayo de 2017 por la Subsección “C” de la Sección Tercera de la Sala de lo Contenciosos Administrativo del Consejo de Estado pudo alegarse en el incidente de liquidación de perjuicio de que trata el artículo 193 de la Ley 1437 de 2011.

En efecto, en dicho fallo se señaló lo siguiente:

“9. Liquidación de perjuicios

Solicitó la parte actora el reconocimiento de los perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante causados por lo dejado de percibir durante el tiempo que debió ejercer como representante a la Cámara. Dicho periodo está comprendido desde el 28 de junio de 2000 (fecha en la que el señor Octavio Carmona perdió la investidura) hasta el 20 de junio de 2002 (fecha en la cual terminaba el periodo legislativo).

Sin embargo, no reposa en el expediente prueba alguna que certifique o haga constar el salario devengado por un representante a la cámara para los años 2000, 2001 y 2002; motivo por el cual la Sala reconocerá el pago de la prestación debida por las entidades demandadas, aunque lo hará en abstracto en atención a que como se dijo anteriormente, no obra dentro del material probatorio

⁷² El artículo 251, inciso 1°, de la Ley 1437 de 2011 establece que el recurso extraordinario de revisión deberá interponerse dentro del año siguiente al término de ejecutoria de la respectiva sentencia, salvo para el caso de los numerales 3°, 4° y 7° y los casos previstos en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, los cuales tienen reglas especiales. En este caso, la sentencia objeto de tutela se expidió el 18 de mayo de 2017. Asimismo, la fecha de fijación del edicto fue desde el 2 de junio de 2017 al 6 de junio de 2017, en ese sentido, el término de ejecutoria data desde el 7 de junio de 2017 al 9 de junio de 2017, por tanto, el recurso extraordinario de revisión debió ejercerse hasta el 11 de junio de 2018.

prueba que especifique cuál era el sueldo que para la época devengaba un representante a la cámara.

De manera que la Sala procede a fijar los criterios que el Tribunal debe acoger para realizar el incidente de liquidación, a saber, los siguientes:

1. Deberá solicitarse a la Honorable Cámara de Representantes certificación del valor del sueldo devengado por un representante a la cámara para los años 2000, 2001 y 2002, en el que se incluyan primas, cesantías y vacaciones a que tenía derecho.

2. La suma a reconocer será debidamente indexada por cada año, es decir, se indexará el sueldo correspondiente al [año] 2000, al igual que el de 2001 y a lo que tenga derecho del año 2002 con aplicación de la fórmula acogida por el Consejo de Estado, (...)

El IPC inicial será el 28 de junio de 2000, fecha correspondiente al día en que el señor Octavio Carmona Salazar perdió la investidura y le asistía el derecho al señor Benjamín Herrera Agudelo de ocupar la curul vacante como segundo renglón. (...)

3. Luego de actualizada la renta, se procederá a reconocer el lucro cesante consolidado con aplicación de la fórmula acogida por el Consejo de Estado, (...)

La cual deberá aplicarse por cada año, es decir, 2000, 2001 y lo correspondiente de 2002.”

Estas mismas previsiones quedaron fijadas en la parte resolutive la de decisión, en la que se estableció:

“(…)

SEGUNDO: DECLARAR administrativa y solidariamente responsables a la Registraduría Nacional del Estado Civil y a la Honorable Cámara de Representantes por los daños ocasionados al señor Benjamín Herrera Agudelo de acuerdo con los motivos expuestos en la parte considerativa de la providencia.

TERCERO: CONDENAR solidariamente a la Registraduría Nacional del Estado Civil y a la Honorable Cámara de Representantes a pagar a favor del señor Benjamín Herrera Agudelo, la suma resultante dentro del incidente que deberá adelantar el Tribunal de origen con aplicación de los siguientes criterios:

1. Deberá solicitarse a la Honorable Cámara de Representantes certificación del valor del sueldo devengado por un representante a la cámara para los años 2000, 2001 y 2002, en el que se incluyan primas, cesantías y vacaciones a que tenía derecho.

2. La suma a reconocer será debidamente indexada por cada año, es decir, se indexará el sueldo correspondiente al [año] 2000, al igual que el de 2001 y a lo que tenga derecho del año 2002 con aplicación de la fórmula acogida por el Consejo de Estado, (...)

El IPC inicial será el 28 de junio de 2000, fecha correspondiente al día en que el señor Octavio Carmona Salazar perdió la investidura y le asistía el derecho al señor Benjamín Herrera Agudelo de ocupar la curul vacante como segundo renglón. (...)

3. Luego de actualizada la renta, se procederá a reconocer el lucro cesante consolidado con aplicación de la fórmula acogida por el Consejo de Estado, (...)

La cual deberá aplicarse por cada año, es decir, 2000, 2001 y lo correspondiente de 2002.”

Con base en lo anterior, la Sala Plena de la Corte Constitucional considera que los reproches formulados por el actor pudieron ser agotados a través del mecanismo establecido en el ordenamiento jurídico para fijar el monto de la condena en abstracto. Pues será el juez del respectivo incidente quien determine si los salarios y demás pretensiones a los que efectivamente tendría derecho Benjamín Herrera Agudelo deben contabilizarse desde la fecha del fallo que declaró la condena o desde el momento de su ejecutoria. Lo anterior, teniendo en cuenta que si bien la sentencia censurada hace referencia a la sentencia que declaró la pérdida de investidura del ciudadano que ocupaba el cargo al que pretendía ocupar Benjamín Herrera Agudelo, lo cierto es que también hace referencia a la liquidación de los emolumentos salariales y prestacionales “a que tenía derecho”.

Dicha discusión que es plausible y razonable abordar, corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa, máxime cuando la condena en términos concretos no ha sido efectivamente fijada y bien puede y debe ser discutida probatoriamente ante el juez natural. Sobre este tema, el artículo 193 del CPACA “cuando la condena se haga en abstracto se liquidará por incidente que deberá promover el interesado, mediante escrito que contenga la liquidación motivada y especificada de su cuantía, dentro de los sesenta (60) días siguientes a la ejecutoria de la sentencia o al de la fecha de la notificación del auto de obediencia al superior, según fuere el caso. Vencido dicho término caducará el derecho y el juez rechazará de plano la liquidación extemporánea. Dicho auto es susceptible del recurso de apelación.”

Como se explicó en las consideraciones de esta sentencia, el juicio de amparo contra providencia judicial parte del respeto por la autonomía de los jueces y el análisis del margen de *razonabilidad* constitucional de sus decisiones. Esto implica que no se puede partir de supuestos sobre decisiones que no han sido efectivamente adoptadas, y las que, por regla general, es el juez natural quien debe resolver. La Sala recaba en que el análisis que realiza el juez constitucional en el marco de la doctrina de la acción de tutela contra providencia es un análisis de *razonabilidad* y no de *corrección* de la decisión judicial, en el entendido que esta última le corresponde, por esencia, al juez común y sólo de manera excepcional, en el ámbito de la razonabilidad constitucional, al juez de tutela cuando se evidencia una decisión que de manera concreta vulnera el ordenamiento superior, y en particular los mandatos de debido proceso y el acceso a la administración de justicia.

Bajo las anteriores consideraciones, el cargo que reprocha la forma en que se estableció el cálculo de la condena deberá agotar el correspondiente incidente ante el juez contencioso-administrativo, razón por la que su análisis en este estadio procesal resulta improcedente.

Por las anteriores razones, la Sala Plena de la Corte Constitucional revocará la sentencia del 14 de junio de 2018, proferida en segunda instancia por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, que revocó la sentencia del 12 de abril de 2012, emitida en primera instancia por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, la cual a su vez negó el amparo a los derechos fundamentales. En su lugar declarará improcedente la acción de tutela promovida por la Registraduría Nacional del Estado Civil contra la sentencia del 18 de mayo de 2017, proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “C”, con base en las consideraciones expuestas.

En consecuencia, dejará sin efectos el fallo de reemplazo del 9 de julio de 2017 de la Subsección “C” de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, dentro del proceso de reparación directa promovido por Benjamín Herrera Agudelo en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Cámara de Representantes, el cual fue dictado en acatamiento de lo ordenado por la Sección Quinta de esa misma Corporación en sede de tutela y, por tanto, dejará en firme la sentencia dictada el 18 de mayo de 2017 por la Subsección “C” de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, dentro del proceso de reparación directa promovido por Benjamín Herrera Agudelo en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Cámara de Representantes. Finalmente, remitirá, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, el expediente número 32736 (66001-23-31-000-2002-00752-00) contentivo del proceso de

acción reparación directa que se promovió en su oportunidad por Benjamín Herrera Agudelo contra el Ministerio del Interior, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Congreso de la República - Cámara de Representantes a la Secretaría de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

IV. SÍNTESIS

En el presente caso, correspondió a la Sala Plena de la Corte Constitucional revisar los fallos proferidos en relación con la acción de tutela promovida por la Registraduría Nacional del Estado Civil contra la sentencia del 18 de mayo del 2017 expedida, en segunda instancia, por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, que condenó a la accionante, de manera solidaria junto con la Honorable Cámara de Representantes, al pago de los perjuicios ocasionados a Benjamín Herrera Agudelo, respecto de esta última como consecuencia de su negativa a posesionarlo en el cargo de elección popular como Representante a la Cámara por el Departamento de Risaralda.

Según los argumentos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, la providencia expedida por el Consejo de Estado incurrió en varios defectos específicos de procedibilidad, a saber: **(i)** incongruencia entre la parte motiva y resolutive de la providencia, al concluir que procedía la condena pese a que la autoridad electoral había acatado el tenor literal de los artículos 89, 92 y 93 del Código Electoral; **(ii)** orden de calcular el pago de la condena de manera equivocada; **(iii)** indebida interpretación de las normas que regulan el procedimiento de inscripción y aceptación de candidatura a cargos de elección popular, esto es, los artículos 89, 92 y 93 del Código Electoral (Decreto 2241 de 1986); y **(iv)** finalmente, violación directa de la Constitución debido a que la decisión demandada transgredió los mandatos de Estado social de Derecho (artículo 1º C.N.), no siguió el tenor literal de la Ley (artículo 6º C.N.), no respetó el principio de igualdad (artículo 13 C.N.), desconoció el debido proceso judicial al no existir título de imputación (artículos 29 y 90 C.N.), y porque consideró a la Registraduría Nacional del Estado Civil como un órgano de control (artículos 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119 y 120 C.N.)

La Sala constató que la acción de tutela no cumple con el presupuesto general de procedibilidad inmediatez. En efecto consideró que, de acuerdo con las sentencias **SU-427 de 2016 y SU-631 de 2017** (que unifican las reglas establecidas en las sentencias T-546 de 2014, T-835 de 2014, T-060 de 2016, T-893 de 2014, T-922 de 2014 y T-287 de 2015 sobre interpretación del requisito de inmediatez en acciones de tutela presentadas por entidades estatales contra providencias judiciales), la flexibilización del requisito de inmediatez únicamente opera cuando las entidades estatales se encuentra en una incapacidad institucional -estado de cosas inconstitucional- que le impida cumplir oportunamente no sólo con sus

deberes constitucionales, sino con la adecuada defensa judicial de sus intereses, en forma efectiva.

En el caso concreto, la Sala verificó que la Registraduría Nacional del Estado Civil cuenta con todas las capacidades institucionales para desarrollar su función constitucional y la defensa de sus intereses ante la jurisdicción, razón por la cual, es exigible una debida diligencia para la protección de sus intereses de manera inmediata, máxime cuando argumentó en el escrito de tutela la gravedad de la vulneración de sus derechos fundamentales. La Sala Plena estimó entonces que la alegación alegada no es grave ni urgente, características que corresponden a la naturaleza del amparo *ius fundamental*.

La Sala Plena de la Corte evidencia que no existe un motivo válido que justifique la inactividad de la Registraduría Nacional del Estado Civil en un término que supera la prudencia juiciosa de quien reclama con urgencia la vulneración de sus derechos fundamentales, pues del escrito de tutela no se evidencian las razones para que ello hubiere ocurrido y, a su vez, no existe un nexo causal entre el ejercicio notablemente tardío de la acción de tutela y la vulneración *iusfundamentales*, al punto que a través de su vigorosa capacidad jurídica, económica y funcional de la Autoridad Electoral del Estado podía haber ejercido la defensa inmediata de sus intereses *iusconstitucionales*.

Además de lo anterior, en gracia de discusión, la Sala considera que la acción de tutela no cumple con el presupuesto de subsidiariedad o residualidad en términos de *agotamiento de la totalidad de mecanismos judiciales al alcance de actor*. En ese sentido, con respecto al cargo por incongruencia entre la parte motiva y resolutive de la sentencia censurada podía haberse resuelto mediante la causal del recurso extraordinario de revisión con fundamento en la causal establecida en el artículo 250, numeral 5°, del CPACA⁷³; de otra parte, evidenció que, en tanto la condena irrogada en la sentencia se profirió en abstracto, la parte actora pudo acudir o intervenir en el incidente de liquidación previsto en el artículo 193 del CPACA, para controvertir u oponerse a la forma en que se debe realizarse la liquidación y el pago de los correspondientes perjuicios causados al señor Benjamín Herrera Agudelo.

Por las anteriores razones, la Sala Plena de la Corte Constitucional revocó la sentencia del 14 de junio de 2018, proferida en segunda instancia por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, que revocó, a su vez, la sentencia del 12 de abril de 2012, emitida en primera instancia por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso

⁷³ Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda -Plena-, Sentencias de 28 de febrero de 2013, Rad. 54001-23-31-000-2000-01331-01 (1216-09); y Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión Número 22, Sentencia del 2 de febrero de 2016. Rad. 11001-03-15-000-2015-02342-00.

Administrativo, Sección Cuarta, que había negado el amparo a los derechos fundamentales. En su lugar declara improcedente la acción de tutela promovida por la Registraduría Nacional del Estado Civil contra la sentencia del 18 de mayo de 2017, proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “C”, con base en las consideraciones expuestas.

En consecuencia, deja sin efectos el fallo de reemplazo del 9 de julio de 2017 de la Subsección “C” de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, dentro del proceso de reparación directa promovido por Benjamín Herrera Agudelo en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Cámara de Representantes, el cual fue dictado en acatamiento de lo ordenado por la Sección Quinta de esa misma Corporación en sede de tutela y, por tanto, deja en firme la sentencia dictada el 18 de mayo de 2017 por la Subsección “C” de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, dentro del proceso de reparación directa promovido por Benjamín Herrera Agudelo en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Honorable Cámara de Representantes. Finalmente, remite, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, el expediente número 32736 (66001-23-31-000-2002-00752-00) contentivo del proceso de acción reparación directa que se promovió en su oportunidad por Benjamín Herrera Agudelo contra el Ministerio del Interior, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Congreso de la República - Cámara de Representantes a la Secretaría de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- LEVANTAR la suspensión de términos ordenada en este proceso mediante auto del 19 de octubre de 2018.

SEGUNDO.- REVOCAR la sentencia del 14 de junio de 2018, proferida en segunda instancia por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, que revocó la sentencia del 12 de abril de 2012, emitida en primera instancia por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, la cual a su vez negó el amparo a los derechos fundamentales. En su lugar **DECLARAR IMPROCEDENTE** la acción de tutela promovida por la Registraduría Nacional del Estado Civil contra la sentencia del 18 de mayo de 2017,

proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “C”.

TERCERO.- En consecuencia, **DEJAR SIN EFECTOS** el fallo de reemplazo del 9 de julio de 2017 de la Subsección “C” de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, dentro del proceso de reparación directa promovido por Benjamín Herrera Agudelo en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Cámara de Representantes, el cual fue dictado en acatamiento de lo ordenado por la Sección Quinta de esa misma Corporación en sede de tutela.

CUARTO.- DEJAR EN FIRME la sentencia dictada el 18 de mayo de 2017 por la Subsección “C” de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, dentro del proceso de reparación directa promovido por Benjamín Herrera Agudelo en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Honorable Cámara de Representantes.

QUINTO.- REMITIR, a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional, el expediente número 32736 (66001-23-31-000-2002-00752-00) contentivo del proceso de acción reparación directa que se promovió en su oportunidad por Benjamín Herrera Agudelo contra el Ministerio del Interior, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Congreso de la República - Cámara de Representantes a la Secretaría de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

SEXTO.- Por Secretaría General de la Corte Constitucional, **LÍBRENSE** las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Presidenta

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado
Con Aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General