

TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL – Procedencia ante evidente y grosera transgresión de derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia

De entrada la Sala encuentra que en el presente caso sí resulta procedente la acción de tutela contra providencias judiciales, habida cuenta de que es evidente y manifiesta la vulneración de los derechos al debido proceso, a la defensa y al acceso a la administración de justicia del actor, por los motivos que se pasan a explicar. Ha sido criterio reiterado de esta Sección que la acción de tutela es improcedente para controvertir providencias judiciales, por varias razones: en primer lugar, por cuanto la Corte Constitucional mediante sentencia C-543 del 1º de octubre de 1992, declaró inexecutable los artículos 11 y 40 del Decreto 2591 de 1991, que permitían su ejercicio para tales efectos; en segundo lugar, porque admitir tal posibilidad desconocería los principios de cosa juzgada, seguridad jurídica e independencia y autonomía que respalda a las autoridades judiciales; en tercer lugar, puesto que de ser procedente esta acción constitucional se convertiría en un recurso o una instancia adicional al proceso que dio origen a la providencia judicial que es objeto de censura; y en cuarto lugar, en razón de que el proceso judicial dentro del que se emitió la providencia constituye el medio de defensa judicial con el que contaron las partes y, dada la naturaleza subsidiaria de la acción de tutela, ésta sólo procede cuando no existe o existió otro mecanismo de defensa. Así, aunque esta es la posición de la Sala que, dicho sea de paso, ahora ratifica, no obstante, esa regla admite una única excepción, consistente en la comisión de un error grosero, de una actuación que a primera vista se pueda calificar como contraria a los derechos fundamentales de alguna de las partes, pero principalmente que permita desvirtuar que “la providencia” en verdad lo es, que si bien tiene esa apariencia, en realidad alberga un pronunciamiento que contenga defectos que arremetan contra el derecho al acceso a la administración de justicia y las reglas básicas del debido proceso, que no puedan subsanarse por medio de las acciones o recursos ordinarios, caso en el cual procedería la acción de tutela. De manera pues que sólo cuando la “providencia” contenga errores jurídicos o fácticos inexcusables que conlleven una evidente y grosera transgresión de los derechos al debido proceso, a la defensa y al acceso a la administración de justicia, el juez de tutela está habilitado para enmendarlos. Por ende, la improcedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales no opera de manera automática, sino que de acuerdo a las particularidades de cada caso tiene que analizarse si la autoridad judicial en el ejercicio de su función jurisdiccional desbordó el cauce procesal señalado en el ordenamiento jurídico conllevando al desconocimiento de las garantías propias del debido proceso, defensa y acceso a la administración de justicia, y si el afectado hizo uso de todos los medios de defensa que tenía a su alcance contra la providencia judicial, o si definitivamente no contaba con recurso ordinario alguno, casos en los cuales se hace procedente esta acción constitucional para materializar los derechos fundamentales.

NOTA DE RELATORIA: Sobre la procedencia de la tutela contra providencia judicial: en sentencia de 24 de septiembre de 2009, rad. AC-00451, MP. Filemón Jiménez Ochoa. Sentencia de 18 de febrero de 2010, rad. 2010-00097-00, MP. Susana Buitrago Valencia.

ACCION POPULAR – Litisconsorcio necesario / LITISCONSORCIO NECESARIO – Acción popular. Concepto / LITISCONSORCIO NECESARIO EN ACCION POPULAR – Debe ser notificado personalmente y no a través de aviso en un medio masivo de comunicación

Establece el artículo 83 del Código de Procedimiento Civil que debe garantizarse la comparecencia a la actuación procesal de todas las personas que sean sujetos de las relaciones jurídicas o intervinieron en los actos jurídicos que susciten una controversia jurídica, cuando no sea posible resolver de fondo sin su intervención. Así, la figura del litisconsorcio necesario se constituye cuando debido a la existencia de una relación jurídica material sustantiva entre una pluralidad de sujetos, no es posible emitir decisión de mérito en forma individual frente a cada uno de ellos, en consideración a que las consecuencias de la sentencia recaerían sobre los demás, por lo que deben ser llamados todos al proceso para que reciban una decisión uniforme. De otra parte, la Ley 472 de 1998, regula la forma de notificar el auto admisorio de la acción popular, así: *Artículo 21. Notificación del auto admisorio de la demanda. En el auto que admita la demanda el juez ordenará su notificación personal al demandado. A los miembros de la comunidad se les podrá informar a través de un medio masivo de comunicación o de cualquier mecanismo eficaz, habida cuenta de los eventuales beneficiarios. Para este efecto, el juez podrá utilizar simultáneamente diversos medios de comunicación. (...).* A partir de las anteriores disposiciones, concluye la Sala que en los procesos de acción popular, el auto admisorio de la demanda debe ser notificado en forma personal al demandado y a quienes conformen el litisconsorcio necesario de la parte pasiva. Y, por ende, no puede utilizarse la publicación del aviso por el cual se informa la iniciación del proceso de acción popular, como mecanismo para vincular o integrar el contradictorio con los litisconsortes necesarios, en primer lugar y principalmente, porque no es un medio eficaz para garantizar la efectiva comparecencia de éstos; y, en segundo lugar, puesto que su finalidad no es otra que enterar a la comunidad sobre la existencia del proceso para que, si así lo desean, intervengan como coadyuvantes de la parte activa para procurar la protección de los derechos de tercera generación, es decir, para concurrir en defensa de intereses colectivos, no de intereses individuales, particulares y concretos, tal como se desprende de los artículos 21 y 24 de la Ley 472 de 1998.

FUENTE FORMAL: CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL – ARTICULO 83 / LEY 472 DE 1998 – ARTICULO 21

NOTA DE RELATORIA: Sobre el litisconsorcio necesario: Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 13 de mayo de 2004. Expediente 15.321

DEBIDO PROCESO – Vulneración por falta de vinculación a litisconsorte necesario / DERECHO DE DEFENSA - Vulneración por falta de vinculación a litisconsorte necesario / ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA - Vulneración por falta de vinculación a litisconsorte necesario

En el presente caso, advierte la Sala que el señor actor conforma un litisconsorcio necesario de la parte pasiva en la acción popular promovida por la Contraloría General del Departamento de Córdoba contra el Municipio de Puerto Libertador (Córdoba), el Juzgado Promiscuo del Circuito de Montelíbano y el Juzgado Promiscuo Municipal de Puerto Libertador. Lo anterior porque si bien son dichas autoridades accionadas a quienes se les endilga la vulneración de los derechos colectivos por haber expedido, entre otras, la Resolución No. 082 de 19 de noviembre de 2003, y por haber tramitado procesos judiciales con fundamento en ella, no obstante, en la medida en que es el accionante el titular de los derechos reconocidos en dicho acto administrativo, al emitirse decisión de fondo en esa controversia jurídica, ineludiblemente se va a afectar su situación jurídica particular y concreta allí creada, relacionada con el reconocimiento de las prestaciones sociales, toda vez que precisamente se está cuestionando el pago de esa obligación. De manera que la relación jurídica material sustancial existente entre el

señor Bustamante Roqueme y el Municipio de Puerto Libertador (Córdoba), el Juzgado Promiscuo del Circuito de Montelíbano y el Juzgado Promiscuo Municipal de Puerto Libertador, surgida a partir de la Resolución No. 082, impone garantizar su comparecencia desde la etapa primigenia del proceso como parte, y no como simple coadyuvante o interviniente. Y, tal vinculación debe realizarse a partir de la admisión de la demanda, habida consideración de que no de otro modo se asegura en debida forma el ejercicio material de sus derechos a la defensa y contradicción, al debido proceso y al efectivo acceso a la administración de justicia, pues así se le garantiza que pueda oponerse al decreto de las medidas cautelares, contestar la demanda, solicitar, aportar y controvertir las pruebas, estar presente en la audiencia de pacto de cumplimiento y, en general, participar en todas las etapas del proceso para defender sus intereses. Sin embargo, el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Montería en el auto admisorio de la demanda no ordenó la vinculación y citación del señor Bustamante Roqueme, y luego por auto de 25 de julio de 2010 (fls. 26-30), ratificó su decisión de negar la integración del litisconsorcio necesario, por lo que es evidente que desconoció sus derechos a la defensa, al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, pues precisamente por esa razón, él no pudo oponerse al decreto de las medidas cautelares ordenadas en esa providencia, consistentes en la suspensión del proceso ejecutivo que adelantaba en busca de que se cumpliera con la obligación que le fue reconocida en la citada Resolución No. 082, y tampoco pudo participar en las demás etapas del proceso, pues además, sin garantizarse legalmente su vinculación, fue proferido el fallo de primer grado el 16 de diciembre de 2010, según lo informó la Contraloría General del Departamento de Córdoba en su intervención en la presente tutela.

NOTA DE RELATORIA: Sobre la vulneración de los derechos fundamentales por falta de vinculación de litisconsorte en acción popular: Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de 22 de abril de 2010, Rad. 23001-23-31-000-2009-00276-01

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

CONSEJERA PONENTE: MARÍA NOHEMÍ HERNÁNDEZ PINZÓN

Bogotá D.C., veintisiete (27) de enero de dos mil once (2011)

Radicación No. 23001-23-31-000-2010-00365-01(AC)

Actor: OMAR BUSTAMANTE ROQUEME

Demandado: JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MONTERÍA

Decide la Sala la impugnación interpuesta por la parte actora contra la sentencia de 15 de octubre de 2010, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Córdoba rechazó por improcedente la acción de tutela.

I. ANTECEDENTES

1. La petición de amparo

Mediante escrito radicado el 22 de septiembre de 2010 en la Oficina Judicial de Montería (fls. 1 a 8), el señor Omar Bustamante Roqueme, actuando en nombre propio, interpuso acción de tutela contra el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Montería, al considerar que esa autoridad judicial vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa y al acceso a la administración de justicia, al proferir el auto de 6 de agosto de 2008, que admitió la demanda y decretó las medidas cautelares solicitadas por la Contraloría Departamental de Córdoba dentro del proceso de acción popular que ésta inició en contra del Municipio de Puerto Libertador, el Juzgado Promiscuo del Circuito de Montelíbano y el Juzgado Promiscuo Municipal de Puerto Libertador.

En consecuencia, pretende que se declare la nulidad de todo lo actuado en dicho proceso desde el auto admisorio de la demanda, y se ordene al Juzgado “*integrar el contradictorio con el demandante y los demás accionantes del proceso ejecutivo laboral con radicado No. 2007-00193*” (fl. 5), y dejar sin efectos toda providencia judicial que a la fecha haya sido expedida en cualquier instancia dentro de la acción popular.

2. Hechos y fundamentos jurídicos de la tutela

Como sustento de la petición de amparo, el actor expuso los hechos y fundamentos jurídicos que la Sala sintetiza así:

Interpuso junto a otros docentes demanda ejecutiva laboral en contra del Municipio de Puerto Libertador ante el Juzgado Promiscuo del Circuito de Montelíbano, en busca del pago de los derechos laborales reconocidos por la entidad territorial mediante la

Resolución No. 082 de 19 de noviembre de 2003, proceso al que le correspondió el número de radicado 2007-00193.

El Juzgado libró mandamiento de pago, y en transacción extraprocésal la administración municipal concilió las pretensiones de los demandantes; actuación que fue aprobada por el Juez de conocimiento y se encuentra ejecutoriada. Actualmente el referido proceso se encuentra suspendido por efectos de la Ley 550 de 1999 a la que se acogió el municipio.

La Contraloría General del Departamento de Córdoba presentó acción popular en contra del Municipio de Puerto Libertador, del Juzgado Promiscuo del Circuito de Montelíbano y del Juzgado Promiscuo Municipal de Puerto Libertador, la cual correspondió por reparto al Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Montería.

El Juzgado Administrativo mediante auto de 6 de agosto de 2008, admitió la demanda y decretó las medidas cautelares solicitadas por la Contraloría, en las cuales *“odern[ó] al Juzgado Promiscuo de Puerto Libertador (sic) y Juzgado Promiscuo del Circuito de Montelíbano (...) SUSPENDER (sic) los procesos judiciales que cursan en su despacho (sic) que se fundamenten como títulos (sic) las Resoluciones entre otras la Nro. 082 de noviembre 19 de 2003, y (...) al Municipio de Puerto Libertador, se sirva ABSTENERSE de cancelar las deudas reconocidas en las Resoluciones (...)”* (fl. 3). En el mismo auto ordenó al actor popular la publicación de un aviso en un diario que circule en la localidad, informando la admisión de la demanda a los que puedan verse afectados por los hechos u omisiones materia de la acción popular.

Argumentó el tutelante que en ningún momento el Juzgado ordenó la notificación personal del auto admisorio de la demanda a los beneficiarios de la Resolución 082 de 2003, ni mucho menos procedió conforme al artículo 83 del C.P.C. vinculándolos como litisconsortes necesarios, pues les asiste interés directo en los resultados del proceso, porque de prosperar las pretensiones del actor popular se desconocerían derechos patrimoniales de carácter particular y concreto que le fueron reconocidos en dicho acto administrativo.

Consideró que el proceder de la autoridad judicial demandada vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa y al acceso a la administración de justicia, porque al omitir su vinculación no le permitió actuar en todas las etapas del proceso ni

defender sus intereses, ni oponerse a las medidas cautelares decretadas, coartando así su derecho a la legítima defensa.

Sostuvo que la única forma de constituirse en parte dentro del proceso de acción popular en procura de sus intereses, es a través de la figura del litisconsorcio necesario, tal como lo señaló esta Corporación en sede de tutela.

3. Trámite de la demanda e intervención de las autoridades demandadas y vinculadas

Mediante auto de 24 de septiembre de 2010 (fls. 32 - 33), el Tribunal Administrativo de Córdoba admitió la demanda de tutela y ordenó notificar al Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Montería.

En segunda instancia, por auto de 9 de diciembre de 2010 (fl. 70 a 71) se dispuso vincular a la actuación a la Contraloría General del Departamento de Córdoba, al Municipio de Puerto Libertador, al Juzgado Promiscuo del Circuito de Montelíbano y al Juzgado Promiscuo Municipal de Puerto Libertador.

Surtidas las respectivas notificaciones, las autoridades vinculadas guardaron silencio, a excepción de la Contraloría, quien junto con la autoridad demandada intervinieron como sigue:

3.1 Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Montería

Mediante escrito radicado el 29 de septiembre de 2010 en la Secretaría del Tribunal Administrativo de Córdoba (fls. 38 a 42), la titular del Juzgado contestó la demanda de tutela para manifestar que de las actuaciones surtidas por su Despacho dentro de la acción popular no se vislumbra violación alguna a los derechos fundamentales invocados por el actor, porque él no era demandado en ese proceso; además, dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 472 de 1998, se ordenó, a cargo del actor popular, la publicación de un aviso dando a conocer la admisión de la demanda, como lo señala la referida norma, con el fin de informar a la comunidad y a terceros que tengan interés en el resultado del proceso.

Sostuvo que una vez realizada la publicación de rigor, el tutelante no se hizo parte dentro del proceso, pero sí comparecieron, por intermedio de apoderado judicial, varias personas en calidad de beneficiarios, endosatarios y tenedores de buena fe de los títulos valores cuya relación sustancial se cuestiona con la acción popular, incluso, intervinieron antes de celebrarse la audiencia de pacto de cumplimiento.

Señaló que la afirmación del actor en cuanto a que el Juzgado debió proceder conforme al artículo 83 del C.P.C. a fin de integrar el contradictorio, carece de fundamento, ya que es la Ley 472 de 1998 la que de forma específica reglamenta lo concerniente a las notificaciones del auto admisorio de las acciones populares, luego entonces no habría lugar a otras remisiones normativas, puesto que una vez realizadas las publicaciones surtieron los efectos legales y eficaces para los cuales fueron instituidas, prueba de ello fue la comparecencia de los interesados. Agregó que la acción popular no se ha fallado por lo que el tutelante aún puede intervenir para defender sus intereses.

3.2. Contraloría General del Departamento de Córdoba

Con escrito allegado el 20 de enero de 2011 a la Oficina de Correspondencia de esta Corporación (fls. 84 a 86), el Contralor intervino para manifestar que como entidad de control, autorizada por la Ley 472 de 1998, interpuso acción popular en contra del Municipio de Puerto Libertador, del Juzgado Promiscuo del Circuito de Montelíbano y del Juzgado Promiscuo Municipal de Puerto Libertador, en busca de la protección de los derechos e intereses colectivos al patrimonio público y a la moralidad administrativa, por giros de cheques sin los respectivos soportes legales y la expedición ilegal de varias resoluciones que ordenaron el reconocimiento y pago de prestaciones sociales.

Señaló que la autoridad judicial demandada, mediante sentencia de 16 de diciembre de 2010, dispuso la protección de los derechos invocados, y ordenó a la entidad territorial excluir de la masa de los pasivos de la Ley 550 de 1999, las obligaciones originadas en los cheques y resoluciones demandadas, entre ellas la 082 de 2003, y a los Jueces dar por terminados los procesos ejecutivos.

Sostuvo que en la acción popular se aplicó lo dispuesto en la Ley 472 de 1998 en lo relativo a las notificaciones y publicaciones; y, solicitó que no se acceda a las pretensiones del actor, habida consideración de que dentro del referido proceso se demostró que la Resolución 082 tuvo origen ilícito.

4. La sentencia impugnada

El Tribunal Administrativo de Córdoba, mediante sentencia de 15 de octubre de 2010 (fls. 52 a 57), rechazó por improcedente la demanda de tutela. Como fundamento de la decisión expuso las siguientes consideraciones:

Hizo referencia a las disposiciones que regulan la acción de tutela y a los criterios jurisprudenciales establecidos por la Corte Constitucional respecto al alcance de los derechos fundamentales invocados; luego, en el caso concreto señaló que la inconformidad del tutelante en lo que tiene que ver con lo actuado ante la autoridad judicial demandada no tiene asidero real alguno, *“pues, respecto de éste proceso el H. Consejo de Estado, en Sentencia proferida dentro de impugnación de tutela de Radicado No. 23.001.23.31.000.2009-00276-01, ordenó retrotraer la actuación procesal adelantada en el proceso hasta el auto admisorio de la demanda inclusive, con el fin de que se les vinculara al proceso dada su condición de litisconsorte necesarios (sic) garantizando a los terceros un debido proceso ante el cual podían hacer valer sus intereses; El Juzgado (sic) de conocimiento dio cumplimiento a lo ordenado en precedencia, y prueba de ello es, que una vez efectuadas las publicaciones de rigor que señala el artículo 21 de la Ley 472 de 1998, muchos de los interesados en las resultas del proceso comparecieron al mismo a través de apoderado judicial.”* (fl. 56). Resaltó que el actor no se ha hecho parte dentro del proceso de acción popular, pese a que aún tiene oportunidad para hacerlo, ya que a la fecha no se ha proferido fallo.

Refirió que la acción de tutela es improcedente contra providencias judiciales, excepto, según la Corte Constitucional, cuando se configure una vía de hecho, situación que no se materializó en el presente caso.

5. La impugnación

Inconforme con la decisión de primera instancia, el actor presentó impugnación con escrito radicado el 21 de octubre de 2010 en la Secretaría del Tribunal Administrativo de Córdoba (fls. 59 a 63), en el cual cuestionó la sentencia de primer grado porque el a quo no estudió el caso concreto ni profundizó en cada uno de sus derechos vulnerados, y no tuvo en cuenta los fundamentos sustanciales esbozados ni la violación planteada; además, pasó por alto que curiosamente el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Montería incurrió en los mismos errores que le fueron atribuidos en el fallo de tutela proferido por la Sección Segunda, Subsección "B" de esta Corporación dentro del expediente 2009-00276.

Alegó que la transgresión de sus derechos fundamentales no ha cesado, *porque aun* (sic) [tiene] *oportunidad de comparecer dado que no se ha dictado fallo, pero lo que no se observa es que ya dentro de este proceso se surtió la audiencia de pacto de cumplimiento, a la cual ni en forma pasiva [tuvo] acceso (...)*" (fl. 60); además, tampoco tuvo la oportunidad de oponerse a la admisión de la acción popular ni a la suspensión de los efectos de la Resolución 082 de 2003.

Adujo que el trámite tan preferente de la acción popular no garantiza los derechos a los beneficiarios de la resolución suspendida, debido a que las partes sólo pueden defenderse por una supuesta violación de los derechos colectivos, más no para salvaguardar derechos laborales e individuales.

Finalmente, manifestó que la autoridad judicial demandada incurrió en una decisión ilegítima al aceptar la procedencia de la acción popular como mecanismo idóneo para pronunciarse sobre la validez de un acto administrativo.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

La Sala es competente para decidir la impugnación, de conformidad con el inciso primero del numeral 2º del artículo 1º del Decreto 1382 de 2000, que prevé que las acciones de tutela ejercidas contra un funcionario o corporación judicial serán repartidas para su conocimiento a su superior funcional. De modo que al ser el demandado el Juzgado

Cuarto Administrativo del Circuito de Montería, en primera instancia correspondía el conocimiento al Tribunal Administrativo de Córdoba, y en segunda instancia compete al Consejo de Estado, en virtud de lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991.

2. Del problema jurídico

En el sub iudice, el problema jurídico que debe resolver la Sala es determinar si la presente solicitud de amparo procede contra providencias judiciales, porque vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa y al acceso a la administración de justicia del tutelante, al omitir su vinculación, en calidad de litisconsorte necesario, al proceso de acción popular; o si por el contrario, tal violación no se presenta y, por ende, es improcedente la tutela, dado que con la publicación del aviso acerca de la existencia del proceso, ordenada por la Ley 472 de 1998, se garantiza la debida comparecencia de los posibles interesados.

De entrada la Sala encuentra que en el presente caso sí resulta procedente la acción de tutela contra providencias judiciales, habida cuenta de que es evidente y manifiesta la vulneración de los derechos al debido proceso, a la defensa y al acceso a la administración de justicia del actor, por los motivos que se pasan a explicar.

2.1. De la procedencia excepcional de la acción de tutela para controvertir providencias judiciales

Ha sido criterio reiterado de esta Sección que la acción de tutela es improcedente para controvertir providencias judiciales, por varias razones: en primer lugar, por cuanto la Corte Constitucional mediante sentencia C-543 del 1º de octubre de 1992, declaró inexecutable los artículos 11 y 40 del Decreto 2591 de 1991, que permitían su ejercicio para tales efectos; en segundo lugar, porque admitir tal posibilidad desconocería los principios de cosa juzgada, seguridad jurídica e independencia y autonomía que respalda a las autoridades judiciales; en tercer lugar, puesto que de ser procedente esta acción constitucional se convertiría en un recurso o una instancia adicional al proceso que dio origen a la providencia judicial que es objeto de censura; y en cuarto lugar, en razón de que el proceso judicial dentro del que se emitió la providencia constituye el medio de defensa judicial con el que contaron las partes y, dada la naturaleza subsidiaria de la acción de tutela, ésta sólo procede cuando no existe o existió otro mecanismo de defensa.

Así, aunque esta es la posición de la Sala que, dicho sea de paso, ahora ratifica, no obstante, esa regla admite una única excepción, consistente en la comisión de un error grosero, de una actuación que a primera vista se pueda calificar como contraria a los derechos fundamentales de alguna de las partes, pero principalmente que permita desvirtuar que “la providencia” en verdad lo es, que si bien tiene esa apariencia, en realidad alberga un pronunciamiento que contenga defectos que arremetan contra el derecho al acceso a la administración de justicia y las reglas básicas del debido proceso, que no puedan subsanarse por medio de las acciones o recursos ordinarios, caso en el cual procedería la acción de tutela.

De manera pues que sólo cuando la “providencia” contenga errores jurídicos o fácticos inexcusables que conlleven una evidente y grosera transgresión de los derechos al debido proceso, a la defensa y al acceso a la administración de justicia, el juez de tutela está habilitado para enmendarlos¹. Precisamente esta Sala en reciente pronunciamiento señaló:

*“Fundada en estos razonamientos, sólo en situaciones especialísimamente excepcionales en las cuales se evidencie de manera superlativa que la providencia judicial padece un vicio procesal ostensiblemente grave y desproporcionado, **que lesiona en grado sumo el derecho fundamental de acceso a la justicia**, individualmente considerado o en conexidad con el derecho de defensa y de contradicción, **núcleo esencial del derecho al debido proceso**, la Sala ha admitido que la acción de tutela constituye el remedio para garantizar estos especiales y concretos derechos amenazados o trasgredidos, procediendo en tales casos a ampararlos porque considera que prevalecen sobre los mencionados valores de seguridad jurídica y de cosa juzgada en tanto de nada sirve privilegiarlos, si no se ha garantizado al individuo como ser humano la justicia material en tan especialísimos derechos inherentes a su misma dignidad.*

Así, dicta la correspondiente orden de enmendar o de rehacer una actuación, a ser acatado por el fallador de instancia, orden que no implica, se reitera, penetrar en el fondo del asunto”².

Por ende, la improcedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales no opera de manera automática, sino que de acuerdo a las particularidades de cada caso tiene que analizarse si la autoridad judicial en el ejercicio de su función jurisdiccional desbordó el cauce procesal señalado en el ordenamiento jurídico conllevando al desconocimiento de

¹ Así lo ha expresado esta Sección, entre otras, en sentencia de 24 de septiembre de 2009, rad. AC-00451, MP. Filemón Jiménez Ochoa.

² Sentencia de 18 de febrero de 2010, rad. 2010-00097-00, MP. Susana Buitrago Valencia.

las garantías propias del debido proceso, defensa y acceso a la administración de justicia, y si el afectado hizo uso de todos los medios de defensa que tenía a su alcance contra la providencia judicial, o si definitivamente no contaba con recurso ordinario alguno, casos en los cuales se hace procedente esta acción constitucional para materializar los derechos fundamentales.

2.2. Del caso concreto

Estima el accionante que el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Montería vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa y al acceso a la administración de justicia porque mediante auto de 6 de agosto de 2008, admitió la acción popular interpuesta por la Contraloría Departamental de Córdoba, y decretó como medida cautelar la suspensión de los procesos judiciales donde la Resolución No. 082 de 2003, entre otras, sirviera como título ejecutivo, pero no lo vinculó a la actuación procesal en condición de litisconsorte necesario, a pesar de tener interés directo, puesto que en dicho acto administrativo le fueron reconocidos unas acreencias laborales.

Encuentra la Sala probado que mediante la Resolución No. 082 de 19 de noviembre de 2003 (fls. 15-25), el Alcalde Municipal de Puerto Libertador dispuso reconocer al señor Omar Bustamante Roqueme y otros las prestaciones sociales. Para obtener el cumplimiento de dicha obligación, según se afirmó en la demanda, el tutelante inició proceso ejecutivo laboral ante el Juzgado Promiscuo del Circuito de Montelíbano.

También se encuentra demostrado que efectivamente por auto de 6 de agosto de 2008, el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Montería dispuso: i) admitir la demanda de acción popular ejercida por la Contraloría General del Departamento de Córdoba contra el Municipio de Puerto Libertador (Córdoba), el Juzgado Promiscuo del Circuito de Montelíbano y el Juzgado Promiscuo Municipal de Puerto Libertador; ii) notificar personalmente la providencia al Alcalde de Puerto Libertador, al Juez Promiscuo Municipal de Puerto Libertador y al Juez Promiscuo del Circuito de Montelíbano, para que contesten la demanda y alleguen las pruebas que pretendan hacer valer; iii) con cargo al demandante, publicar un aviso en un diario de circulación en la localidad o en una radiodifusora, para informar de la admisión de la demanda a los demás miembros de la comunidad *“que puedan estar afectados por los hechos u omisiones materia de esta acción”* (fl. 9); y, iv) como medida previa, ordenar al Juzgado Promiscuo Municipal de Puerto Libertador y al Juzgado Promiscuo del Circuito de Montelíbano suspender los procesos judiciales que cursan en sus despachos, que tengan como causa o título la

Resolución No. 082 de 19 de noviembre de 2003, entre otras, y ordenar al Municipio de Puerto Libertador que se abstenga de pagar las deudas allí reconocidas.

Igualmente, se halla acreditado en el expediente que por medio de auto de 18 de marzo de 2010 (fls. 10-14), el Juzgado demandado decidió declarar la nulidad de lo actuado a partir del auto que ordenó correr traslado para alegar dentro del proceso de acción popular, puesto que no habían sido vinculados los beneficiarios de los actos que sirvieron de fundamento o título en los procesos que se adelantan ante el Juzgado Promiscuo Municipal de Puerto Libertador y el Juzgado Promiscuo del Circuito de Montelíbano.

Pero, mediante auto de 25 de julio de 2010 (fls. 26-30), dejó sin efectos la anterior providencia de 18 de marzo anterior y, en consecuencia, ordenó proseguir con el trámite de la acción. Fundamentó esta decisión en que de conformidad con los artículos 21 y 24 de la Ley 472 de 1998, con la publicación del aviso en un medio de comunicación que informa sobre el inicio de la acción, se garantiza la comparecencia de los interesados.

A partir del anterior análisis probatorio, concluye la Sala que el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Montería vulneró los derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa y al acceso a la administración de justicia del tutelante, al no vincularlo a la actuación procesal, en condición de litisconsorte necesario, a partir de la admisión de la demanda, por las razones que se pasan a explicar.

Establece el artículo 83 del Código de Procedimiento Civil³ que debe garantizarse la comparecencia a la actuación procesal de todas las personas que sean sujetos de las relaciones jurídicas o intervinieron en los actos jurídicos que susciten una controversia jurídica, cuando no sea posible resolver de fondo sin su intervención. El contenido de la norma es el siguiente:

“Artículo 83.- Cuando el proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su naturaleza o por disposición legal, no fuere posible resolver de mérito sin la comparecencia de las personas que sean

³ Advierte la Sala que esta norma es aplicable al presente asunto, por la remisión que hace el artículo 44 de la Ley 472 de 1998 a las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo ante los vacíos de la Ley 472, por que en atención a que la figura del litisconsorcio necesario no aparece regulada en dicha Ley especial y tampoco en el C.C.A., deben aplicarse las normas del C.P.C. por la remisión que aquél hace a este, y porque dicha figura no se opone a la naturaleza de la acción popular.

sujetos de tales relaciones o que intervinieron en dichos actos, la demanda deberá formularse por todas o dirigirse contra todas; (...)

Así, la figura del litisconsorcio necesario se constituye cuando debido a la existencia de una relación jurídica material sustantiva entre una pluralidad de sujetos, no es posible emitir decisión de mérito en forma individual frente a cada uno de ellos, en consideración a que las consecuencias de la sentencia recaerían sobre los demás, por lo que deben ser llamados todos al proceso para que reciban una decisión uniforme.

Al respecto ha expresado el Consejo de Estado⁴:

“Se presenta (el litisconsorcio necesario) cuando la cuestión litigiosa tiene por objeto una relación jurídica material, única e indivisible, que debe resolverse de manera uniforme para todos los sujetos que integran la parte correspondiente (CPC, art. 51), lo cual impone su comparecencia obligatoria al proceso⁵, por ser un requisito imprescindible para adelantarlos válidamente⁶ (...)

“En el evento de que el juez pudiese dictar sentencia sin necesidad de vincular a otro sujeto de derecho, que habría podido ser parte en el mismo proceso o en otro distinto con fundamento en los mismos hechos, no se estaría en presencia de un litisconsorcio necesario y por tanto, no se impondría la citación forzosa que prevé el artículo 83”

De otra parte, la Ley 472 de 1998, regula la forma de notificar el auto admisorio de la acción popular, así:

*ARTICULO 21. NOTIFICACION DEL AUTO ADMISORIO DE LA DEMANDA.
En el auto que admita la demanda el juez ordenará su notificación personal al demandado. A los miembros de la comunidad se les podrá informar a través de un medio masivo de comunicación o de cualquier mecanismo eficaz, habida cuenta de los eventuales beneficiarios.*

Para este efecto, el juez podrá utilizar simultáneamente diversos medios de comunicación.

(...)

⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 13 de mayo de 2004. Expediente 15.321

⁵ Así lo precisó la Corte Suprema de Justicia en sentencia proferida el 14 de junio de 1971, Gaceta Judicial. CXXXVIII, pág. 389.

⁶ Uno de los presupuestos procesales, que son los requisitos necesarios para la existencia de un proceso válido es la capacidad de las partes; además de la jurisdicción y competencia del juez y la ausencia de caducidad de la acción. Cfr. Enrique Véscovi. Teoría General del Proceso. Bogotá, Editorial Temis, 1984, 1984, págs. 93 y ss.

A partir de las anteriores disposiciones, concluye la Sala que en los procesos de acción popular, el auto admisorio de la demanda debe ser notificado en forma personal al demandado y a quienes conformen el litisconsorcio necesario de la parte pasiva.

Y, por ende, no puede utilizarse la publicación del aviso por el cual se informa la iniciación del proceso de acción popular, como mecanismo para vincular o integrar el contradictorio con los litisconsortes necesarios, en primer lugar y principalmente, porque no es un medio eficaz para garantizar la efectiva comparecencia de éstos; y, en segundo lugar, puesto que su finalidad no es otra que enterar a la comunidad sobre la existencia del proceso para que, si así lo desean, intervengan como coadyuvantes de la parte activa para procurar la protección de los derechos de tercera generación, es decir, para concurrir en defensa de intereses colectivos, no de intereses individuales, particulares y concretos, tal como se desprende de los artículos 21 y 24 de la Ley 472 de 1998.

Luego entonces, en el presente caso, advierte la Sala que el señor Omar Bustamante Roqueme conforma un litisconsorcio necesario de la parte pasiva en la acción popular promovida por la Contraloría General del Departamento de Córdoba contra el Municipio de Puerto Libertador (Córdoba), el Juzgado Promiscuo del Circuito de Montelíbano y el Juzgado Promiscuo Municipal de Puerto Libertador.

Lo anterior porque si bien son dichas autoridades accionadas a quienes se les endilga la vulneración de los derechos colectivos por haber expedido, entre otras, la Resolución No. 082 de 19 de noviembre de 2003, y por haber tramitado procesos judiciales con fundamento en ella, no obstante, en la medida en que es el accionante el titular de los derechos reconocidos en dicho acto administrativo, al emitirse decisión de fondo en esa controversia jurídica, ineludiblemente se va a afectar su situación jurídica particular y concreta allí creada, relacionada con el reconocimiento de las prestaciones sociales, toda vez que precisamente se está cuestionando el pago de esa obligación.

De manera que la relación jurídica material sustancial existente entre el señor Bustamante Roqueme y el Municipio de Puerto Libertador (Córdoba), el Juzgado Promiscuo del Circuito de Montelíbano y el Juzgado Promiscuo Municipal de Puerto Libertador, surgida a partir de la Resolución No. 082, impone garantizar su comparecencia desde la etapa primigenia del proceso como parte, y no como simple coadyuvante o interviniente.

Y, tal vinculación debe realizarse a partir de la admisión de la demanda, habida consideración de que no de otro modo se asegura en debida forma el ejercicio material de sus derechos a la defensa y contradicción, al debido proceso y al efectivo acceso a la administración de justicia, pues así se le garantiza que pueda oponerse al decreto de las medidas cautelares, contestar la demanda, solicitar, aportar y controvertir las pruebas, estar presente en la audiencia de pacto de cumplimiento y, en general, participar en todas las etapas del proceso para defender sus intereses.

Sin embargo, el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Montería en el auto admisorio de la demanda no ordenó la vinculación y citación del señor Bustamante Roqueme, y luego por auto de 25 de julio de 2010 (fls. 26-30), ratificó su decisión de negar la integración del litisconsorcio necesario, por lo que es evidente que desconoció sus derechos a la defensa, al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, pues precisamente por esa razón, él no pudo oponerse al decreto de las medidas cautelares ordenadas en esa providencia, consistentes en la suspensión del proceso ejecutivo que adelantaba en busca de que se cumpliera con la obligación que le fue reconocida en la citada Resolución No. 082, y tampoco pudo participar en las demás etapas del proceso, pues además, sin garantizarse legalmente su vinculación, fue proferido el fallo de primer grado el 16 de diciembre de 2010, según lo informó la Contraloría General del Departamento de Córdoba en su intervención en la presente tutela.

En un caso que se asimila al que ocupa la atención de la Sala, la Sección Segunda, Subsección "B" del Consejo de Estado mediante sentencia de 22 de abril de 2010⁷, concedió el amparo, con los siguientes argumentos:

"Ahora, procede la Sala analizar si se vulneraron los derechos fundamentales invocados por la actora, dentro del proceso de la acción popular al no ser integrada al proceso como parte, dado el interés directo en los actos acusados al ser docente beneficiaria de las Resoluciones por medio de las cuales se reconoció y ordenó el pago de las cesantías y de los intereses sobre las mismas.

Es pertinente señalar, como lo hizo el Tribunal Administrativo de Córdoba en el auto de 10 de diciembre de 2009, que la figura de litis consorte necesario se constituye, por la existencia de una relación jurídica o de un acto jurídico de los cuales existe pluralidad de sujetos sin los cuales no es posible resolver de

⁷ Expediente No. 23001-23-31-000-2009-00276-01

mérito, o en otros términos hay litis consorcio necesario cuando el asunto objeto de conocimiento por parte de la jurisdicción reclama una decisión uniforme para todos los litisconsortes, porque son titulares de derechos reconocidos por el acto jurídico que es objeto de controversia.

Así las cosas, es dable concluir que en el presente caso, la señora Nuris Lara Argumedo, se debe vincular al proceso popular pluricitado, como litis consorte necesario pues la ausencia en el proceso no permite controvertir los asuntos que se ventilan en desarrollo del mismo, so pena de incurrir en la vulneración del derecho de defensa ya que puede verse directamente afectada con la decisión que se tome en el mismo.

Una vez aclarada la calidad en que se debió vincular la actora, esta Sala estima que la falencia en que incurrió la jueza de primera instancia del proceso de la popular, no podía ser subsanada como lo considero el Tribunal Administrativo de Córdoba, en el auto de 10 de diciembre de 2009, en el que se anuló la actuación a partir del auto que corrió traslado para alegar y ordenó la vinculación en los términos del artículo 83 del C.P.C.

(...)

De lo descrito es claramente visible que, el retrotraer la actuación procesal de la acción popular en los términos dispuestos en el auto de 10 de diciembre de 2009 dictado por el Tribunal, trae consigo el cercenamiento material de las oportunidades procesales indispensables para la materialización constitucional de los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y debido proceso, pues éstos en su núcleo esencial, llevado al caso concreto, no se agotan en la sola participación del trámite de la acción popular, si no en la inclusión de la demandante en las etapas primigenias del litigio jurídico desde las cuales pueda ésta participar activamente en la defensa de sus intereses con las herramientas procesales de contradicción que el ordenamiento jurídico de ordinario prevé, en igualdad de condiciones a las otorgadas al demandante de la acción popular.

Concluyendo para la Sala, a pesar de tratarse de sanear el proceso con la vinculación desde el traslado para alegar no es suficiente para dejar incólumes los derechos de la parte actora, dentro de la participación del proceso de la acción popular, por lo que en aras de que, cese la vulneración de los derechos invocados en la solicitud de tutela se declarara la nulidad del proceso de acción popular desde el auto admisorio inclusive, para que se vincule a la actora como litis consorte necesaria desde la admisión de la demanda que presentó en ejercicio de la acción popular el señor William Quintero Villareal.”

A partir de lo expuesto, concluye la Sala que la presente solicitud de amparo es procedente contra providencias judiciales, ante la evidente, grosera y manifiesta

vulneración de los derechos fundamentales a la defensa, al debido proceso y al acceso a la administración de justicia del tutelante.

Por consiguiente, la Sala revocará la sentencia de primera instancia por la cual se rechazó por improcedente la acción de tutela, para en su lugar, amparar los referidos derechos fundamentales y, en consecuencia, dejar sin efectos todas las actuaciones surtidas dentro del proceso de acción popular de radicado No. 230013331004200800191, desde el auto admisorio, inclusive, y ordenar vincular al accionante a esa actuación procesal.

En mérito de lo expuesto, la Sección Quinta del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

Revocar la sentencia de 15 de octubre de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de Córdoba, por la cual se rechazó por improcedente la acción de tutela. En su lugar se dispone:

PRIMERO: Amparar los derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa y al acceso a la administración de justicia del señor Omar Bustamante Roqueme vulnerados por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Montería.

SEGUNDO: Dejar sin efectos jurídicos todas las actuaciones surtidas dentro del proceso de acción popular de radicación No. 230013331004200800191, promovido por la Contraloría General del Departamento de Córdoba contra el Municipio de Puerto Libertador (Córdoba), el Juzgado Promiscuo del Circuito de Montelíbano y el Juzgado Promiscuo Municipal de Puerto Libertador, a partir del auto admisorio de la demanda, inclusive.

TERCERO: Ordenar al Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Montería vincular al señor Omar Bustamante Roqueme a la actuación procesal desde la admisión de la demanda, en calidad de litisconsorte necesario de la parte pasiva.

Envíese el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia (artículo 32, inciso 2°, del Decreto 2591 de 1991).

Cópiese, notifíquese a los interesados por el procedimiento previsto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991 y cúmplase.

MAURICIO TORRES CUERVO
Presidente

SUSANA BUITRAGO VALENCIA

MARÍA NOHEMÍ HERNÁNDEZ PINZÓN