

EFFECTOS DE LAS SENTENCIAS DE TUTELA - Regla general: efectos inter partes / MODULACION DE EFECTOS DE LOS FALLOS DE TUTELA - Es procedente cuando la protección de derechos fundamentales de los peticionarios atenta contra derechos fundamentales de los no tutelantes / ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL - Aplica modulación de los efectos del fallo / MODULACION DE EFECTOS DEL FALLO - Extiende efectos del fallo a terceros interesados

La Sala limitará el estudio a determinar si resulta procedente extender los efectos del fallo de tutela a quienes no participaron como tutelantes en esta acción constitucional, pero fueron convocados a la misma como terceros interesados en el resultado del proceso... Para abordar el problema jurídico planteado se encuentra que a pesar de que la acción de tutela fue interpuesta sólo por los señores Peláez López, González Villamarín, Romero Castillo, Castro Osorio, Amaya, Loaiza Duque, Castro García, Pérez López y Cardozo Carrillo, es evidente que los efectos de la sentencia que amparó sus derechos fundamentales debe cobijar también a las demás personas que se vieron afectadas con las providencias censuradas que se dejaron sin efectos, pues la totalidad de sujetos procesales que integran la parte activa del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, vieron vulnerados sus derechos fundamentales por un mismo hecho y unas mismas autoridades judiciales. Si bien es cierto que, por disposición del numeral 2 del artículo 48 de la Ley 270 de 1996, las decisiones judiciales adoptadas en ejercicio de la acción de tutela producen efectos inter partes, también lo es que existen circunstancias que permiten ampliar el margen de protección a quienes no fueron parte, con el único fin de garantizar los derechos fundamentales de aquellos, por encontrarse en idéntica situación fáctica y jurídica, como ocurre en el sub examine. En efecto, le asiste razón al impugnante cuando manifiesta que los demás interesados se encuentran en idéntica situación fáctica y además procesalmente tienen la condición de demandantes en el mismo proceso, lo que implica que la decisión de dejar sin efectos las providencias censuradas debe extenderse a ellos para garantizar el derecho a la igualdad y el principio de prevalencia del derecho sustancial. Cabe resaltar que la figura jurídica de la modulación de los efectos de los fallos ha sido desarrollada por la Corte Constitucional como respuesta para garantizar la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Al respecto la Corporación expresó: Existen circunstancias especialísimas en las cuales la acción de tutela no se limita a ser un mecanismo judicial subsidiario para evitar la vulneración o amenaza de derechos fundamentales solamente de los accionantes. Este supuesto se presenta cuando la protección de derechos fundamentales de los peticionarios atenta contra derechos fundamentales de los no tutelantes. Como la tutela no puede contrariar su naturaleza y razón de ser y transformarse en mecanismo de vulneración de derechos fundamentales, dispone también de la fuerza vinculante suficiente para proteger derechos igualmente fundamentales de quienes no han acudido directamente a este medio judicial, siempre que frente al accionado se encuentren en condiciones comunes a las de quienes sí hicieron uso de ella y cuando la orden de protección dada por el juez de tutela repercuta, de manera directa e inmediata, en la vulneración de derechos fundamentales de aquellos no tutelantes. Teniendo en cuenta el anterior marco normativo y jurisprudencial, considera la Sala que hay lugar a extender los efectos del fallo que amparó el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia para que la orden cobije a quienes no siendo tutelantes sí fueron demandantes del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.

FUENTE FORMAL: LEY 270 DE 1996 - ARTICULO 48 NUMERAL 2 / CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 82 / LEY 1437 DE 2011

NOTA DE RELATORIA: Sobre la modulación de los efectos de las sentencias consultar sentencias T-203 de 2002 y SU-1023 de 2011 de la Corte Constitucional.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION QUINTA

Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO

Bogotá, D.C., cinco (5) de febrero de dos mil quince (2015)

Radicación número: 11001-03-15-000-2014-01980-01(AC)

Actor: DANIEL PELAEZ LOPEZ Y OTROS

Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA Y OTRO

La Sala decide la impugnación interpuesta por el apoderado judicial de los accionantes contra el fallo de 23 de octubre de 2014, proferido por el Consejo de Estado - Sección Cuarta que amparó el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia y negó la solicitud de extender los efectos a los demás demandantes del proceso ordinario.

I. ANTECEDENTES

1.1. Solicitud

Mediante escrito radicado el 4 de agosto de 2014 en la Secretaría General de esta Corporación, los señores Daniel Peláez López, Diego José González Villamarín, Miguel Ángel Romero Castillo, Consuelo Castro Osorio, Ana Cecilia Amaya, Ofelia Loaiza Duque, Lina María Castro García, Ángela María Pérez López y Carolina Cardozo Carrillo, por intermedio de apoderado judicial, ejercieron acción de tutela contra el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Cali y la Sala de Oralidad del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, con el fin de que se protegieran sus derechos fundamentales a la igualdad ante la ley, al debido proceso, de acceso a la administración de justicia, al igual que *“la prevalencia del derecho sustancial, la irretroactividad de la ley, el in dubio pro operario y el respeto por el precedente jurisprudencial”*.

Tales derechos y principios los consideraron vulnerados con ocasión de las providencias de 30 de agosto y de 25 de noviembre de 2013, dictadas por la primera de las autoridades señaladas, que inadmitió la demanda presentada, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, por Pablo Antonio González Rodríguez y 109 personas más y la rechazó, respectivamente, y de 20 de junio de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que confirmó la referida decisión, en el proceso instaurado por los accionantes y otros contra el municipio de Santiago de Cali.

1.2. Hechos

El apoderado de los peticionarios sustentó el amparo en los siguientes hechos que, a juicio de la Sala, son relevantes para la decisión que se adoptará en esta sentencia:

- Presentó demanda en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra el municipio de Santiago de Cali para obtener la nulidad del Oficio No. 2012414330020961 del 9 de noviembre de 2012, mediante el cual la entidad demandada negó el reconocimiento y pago de la prima de servicios establecida en los numerales 1 y 4 del parágrafo 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989.
- El Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Cali, mediante Auto No. 671 del 30 de agosto de 2013, inadmitió la demanda para que cada uno de los demandantes ejerciera la acción en forma independiente y en libelo separado.
- Consideró el *a quo* que se hizo una indebida acumulación subjetiva de pretensiones, toda vez que si bien el acto administrativo demandado es el mismo, también lo es que éste “... *produce efectos específicos para cada uno de los demandantes, dependiendo de su situación laboral; de ahí que el Despacho estime que el mencionado acto no constituye causa común de las pretensiones de la demanda*”¹.
- El 11 de septiembre de 2013, la parte demandante pretendió subsanar la demanda argumentando que la decisión adoptada por el despacho no

¹ Folio 71.

procedía en el caso concreto, porque la demanda cumplía con los requisitos establecidos por la ley y la legislación adjetiva autoriza la acumulación subjetiva de pretensiones para salvaguardar los principios de economía y celeridad.

- Mediante auto de 25 de noviembre de 2013, el Juzgado rechazó la demanda, por cuanto, a su juicio, “... *la parte actora se limitó... a contradecir el auto que inadmite la demanda y no subsanó ninguna de las falencias indicadas por el Despacho, así es como los motivos que tuvo esta instancia para inadmitir la demanda continúan existiendo*”.
- Contra la anterior decisión la parte demandante interpuso recurso de apelación, el cual fue resuelto por la Sala de Oralidad del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, según auto interlocutorio No. 231 del 20 de junio de 2014, que confirmó la providencia recurrida.
- El *ad quem* argumentó que se presentaba una indebida acumulación de pretensiones, por cuanto se relacionan solicitudes de distintos demandantes contra una misma entidad, sin que exista la conexidad que exige la ley.

1.3. Fundamentos de la acción de Tutela

A juicio de los accionantes, el análisis efectuado en las decisiones censuradas no tiene en cuenta los principios laborales amparados por la Constitución Política, como el derecho a la igualdad ante la ley y el debido proceso, al igual que la prevalencia del derecho sustancial, la irretroactividad de la ley, el *in dubio pro operario* y el respeto por el precedente jurisprudencial.

Afirmaron que al inadmitir la demanda, posteriormente rechazarla y confirmar la referida decisión, respectivamente, se aplicaron erróneamente las normas que correspondían al caso, por lo que se configuró una vía de hecho.

Consideraron que no se configura una indebida acumulación de pretensiones en el asunto de la referencia, toda vez que cumplen los requisitos que establece el artículo 82 del Código de Procedimiento Civil, por lo que no es dable que el despacho judicial exija condiciones que van más allá de lo que la norma adjetiva.

1.4. Petición de amparo constitucional

A título de amparo constitucional, el apoderado judicial de los actores, solicitó:

*“1. Tutelar a favor de mis poderdantes **DANIEL PELÁEZ LOPEZ y otros**, los derechos fundamentales consagrados en los artículos 1º fines sociales del Estado; 13, principio de igualdad; 29, debido proceso; 86, protección de los derechos constitucionales; 228 prevalencia del derecho sustancial y 230 amparar el sometimiento a la ley, contenidos en la Carta Política; vulnerados por **LA SALA DE ORALIDAD DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA, Y EL JUZGADO 05 ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CALI**, al haber proferido los siguientes autos:*

- *Auto interlocutorio Nro. 231 del 20 de junio de 2014, proferido por la SALA DE ORALIDAD DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA, mediante el cual se CONFIRMA el auto proferido por el Juzgado 05 Administrativo del Circuito de Cali el 25 de Noviembre de 2013 mediante el cual se rechazó la demanda.*
- *Auto del 25 de Noviembre de 2013 del **JUZGADO 05 ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CALI** al interior del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho 76-001-33-33-005-2013-00199-00, mediante el cual se RECHAZÓ LA DEMANDA.*
- *Auto del 30 de Agosto de 2013 del **JUZGADO 05 ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CALI** al interior del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho 76-001-33-33-005-2013-00199-00, mediante el cual se INADMITIÓ LA DEMANDA.*

*2. Como consecuencia de los derechos tutelados, **DEJAR SIN EFECTOS Y/O REVOCAR** las siguientes providencias en razón a que debe darse pleno cumplimiento a los principios constitucionales y legales del **DEBIDO PROCESO Y LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DE GARANTIA A LA APLICACIÓN DE LA LEY, LA IGUALDAD ANTE LA LEY, ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, PREVALENCIA DEL DERECHO SUSTANCIAL**, consagrados en la Constitución Política Nacional, que han sido vulnerados por la entidad accionada.*

- *Auto Interlocutorio Nro. 231 del 20 de Junio de 2014, proferido por la SALA DE ORALIDAD DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA, mediante el cual se CONFIRMA el auto proferido por el Juzgado 05 Administrativo del Circuito de Cali el 25 de Noviembre de 2013 mediante el cual se rechazó la demanda.*
- *Auto del 25 de Noviembre de 2013 del **JUZGADO 05 ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CALI** al interior del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho 76-001-33-33-005-2013-00199-00, mediante el cual RECHAZÓ LA DEMANDA.*

- Auto del 30 de Agosto de 2013 del **JUZGADO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CALI** al interior del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho 76-001-33-33-005-2013-00199-00, mediante el cual se INADMITIÓ LA DEMANDA.

3. SE ORDENE al Juzgado 05 ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE CALI admitir la demanda instaurada por los aquí accionantes contra el MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI radicada bajo el número 6-001-33-33-005-2013-00199-00, teniendo en cuenta los principios constitucionales y legales del **Debido Proceso, prevalencia del derecho sustancial, a la protección constitucional de garantía a la aplicación de la ley y la igualdad ante la ley**, consagrados en la Constitución Política Nacional, que han resultado vulnerados por los accionados, al no tener en cuenta los argumentos esgrimidos, las pruebas aportadas y la legislación vigente y aplicación conforme a las diferentes jurisprudencias emitidas por las Altas Cortes, dejando de lado la correcta aplicación de la ley, conforme a los hechos plenamente demostrados en el proceso que cursó en sus despachos radicado bajo el número 05001333302620130069501 y 05001333302620130069500.

4. Ordenar por consiguiente, que se emitan y adopten las medidas necesarias para que se profiera un nuevo pronunciamiento sobre la admisión de la demanda dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho 76-001-33-33-005-2013-00199-00.

5. Condenar a las entidades tuteladas al pago de la indemnización de perjuicios causados y costas a que haya lugar.

6. Solicito por lo tanto EXTENDER los efectos de la sentencia que profiera su despacho a PABLO ANTONIO GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, EDUARDO DE JESÚS CARDONA BERMEO, RODRIGO ADOLFO MUÑOZ BOLAÑOS, LUIS EUGENIO DEVIA VILLEGAS, WALTON BENITEZ VALENTIERRA, MARTÍN ZORRILLA ORDOÑEZ, MIGUEL ÁNGEL NAVARRO ÁLVAREZ, LUIS FERNANDO MARTÍNEZ CADENA, JESÚS ALFREDO ARCE ARIAS, ALONSO ACEVEDO PÉREZ, EDGAR VANEGAS TORRES, OSCAR SINESTERRA ANGULO, HEINAR ORTÍZ GÓMEZ, GERARDO GONZÁLEZ BLANCO, FREDDY CHICA MORALES, ZABULON GARCÍA MORENO, SEGUNDO ALBINO VILLAREAL RINCÓN, JAIRO AREVALO MUÑOZ, WILLIAM SERNA QUINTERO, WILLIAM ROBERTO TAQUEZ TAQUEZ, FRANCISCO ANTONIO RIASCOS HURTADO, MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ SOLARTE, HÉCTOR AGUADO MÁRQUEZ, JORGE HUMBERTO BUENO ALVARADO, JULIO CESAR CRUZ ZUÑIGA, RAUL ALFREDO VIVAS PEÑA, ALEXANDER CORREA DARAVIÑA, MYRIAM SINIESTRA HERNANDEZ, ROSA NELLY VALENCIA, MARÍA ANGELICA URREGO RAMÍREZ, BLANCA INÉS OSPINA OSPINA, LUCIDIA ARANA VARELA, RUTH LENGUA LINARES, MARÍA CECILIA MUÑOZ CARDOZO, CAROLINA ORTÍZ VALDÉS, BLANCA NIDIA DELGADO DE PÉREZ, MARÍA BRICEIRA TABINA SARAY, MAIA CRISTINA ESPINAL ROJAS, FABIOLA CASTRO VALENCIA, YOLANDA ARACELY MARMOLEJO DE ESCOBAR, CONSUELO ZAMORANO VALLECILLA, CELMIRA DEL CARMEN SÁNCHEZ

GONZÁLEZ, ELIZABETH RENGIFO ARIAS, EDILMA CALDERÓN RENZA, ALBA INÉS ROMERO NUÑEZ, ISABEL MARINA CASTAÑEDA RAMÍREZ, NUBIA RODRÍGUEZ, ROSALBA ZAPATEIRO MIZUNO, MARÍA LUISA PALACIOS CORRALES, ARACELLY RESTREPO FRANCO, ELIZABETH ARANGO RAMÍREZ, CARMENZA NAVIA ACERO, MARÍA NELCIDA RAMÍREZ HINCAPIE, FABIOLA CASTRO GIL, LIBA CASTILLO GONZÁLEZ, ELIZABETH CHACÓN BALCAZAR, ELIZABETH PEÑA ESTUPIÑAN, SONIA LUCERO SALAZAR CUARTAS, GLORIA VICTORIA MILLAN ZUÑIGA, CONSUELO GUTIÉRREZ YUSTI, ANA ISABEL ESCOBAR ÁVILA, LUZ ÁNGELA QUINTERO CERON, CONSTANZA LILIANA DE LA HOZ RENGIFO, LUZ ANGELA MUÑOZ GARCÍA, GLADYS GONZÁLEZ OSPINA, PATRICIA DEL ROSARIO ROMERO BARONA, CARMEN CECILIA CASTAÑEDA RAMIREZ, ESPERANZA CASAÑAS VÁSQUEZ, GLORIA NANCY CAÑÓN MELO, MARGOTH ROMERO COBO, MARÍA CIELO MORENO LLANOS, GLORIA ESTELA MUÑOZ NUÑEZ, MARTHA ISABEL MURIEL RENGIFO , MARÍA EUGENIA VALENCIA VASQUEZ, NIDIA FABIOLA GÓMEZ NIEVES, ALBA ISABEL DUQUE POSADA, MARISOL SALAZAR CUARTAS, DORA LEONOR CHACON MARULANDA, MARÍA CARMENZA OSORIO HERRERA, ERIKA YULIETH PRADO RIASCOS, FANNY ÁLVAREZ SALAS, ANA MILENA GUZMAN CALDERÓN, BERENICE DE JESÚS MANRIQUE ZULUAGA, MARÍA INÉS SOSA RATIVA, TULIA MARGARITA ESTEVEZ HERNÁNDEZ, RUTH MERCEDES QUIÑONES CASTRO, MARITZA LÓPEZ IBARRA, LUZ ADRIANA ZAPATA CASTAÑO, MARÍA CRISTINA CUARAN LAME, ELIZABETH OBANDO ORTÍZ, ALEXANDRA ERAZO ROMERO, CLARA ANGELA PARRA BARBOSA, LUZ DARY CESPEDES PENAGOS, OLGA PATRICIA MINA TELLO, CLAUDIA ERIKA AGUDELO ESPINAL, ANGELICA MARÍA CHICA RICAURTE, DIEGO FERNANDO MEJIA SANTOFIMIO, OLMES BEDOYA CASTRO”.

1.5. Trámite de la acción de tutela

Mediante auto del 11 de agosto de 2014, la Magistrada Ponente de la Sección Cuarta de esta Corporación, admitió la demanda de tutela y dispuso notificar el auto admisorio a los demandantes, a los demandados, al alcalde del municipio de Santiago de Cali y ordenó la publicación, por intermedio de la Secretaría General en un medio de amplia circulación, del contenido de la providencia, con el fin de que los demandantes dentro del proceso de acción de nulidad y restablecimiento del derecho con Radicado No. 76001-33-33-005-2013-00199-00 Actor: Pablo Antonio González Rodríguez y otros se vinculen como terceros interesados al trámite de la presente acción.

Adicionalmente, se notificó a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado².

² Folio 76 y 77.

1.6. Argumentos de Defensa

1.6.1. Autoridades judiciales accionadas

Las autoridades judiciales accionadas no se pronunciaron, no obstante estar debidamente notificadas.

1.6.2. Terceros vinculados

1.6.2.1. Municipio de Santiago de Cali - Secretaria de Educación

Mediante escrito recibido el 11 de septiembre de 2014 en esta Corporación, el Subsecretario para la Dirección y Administración de Recursos Humanos afirmó que la presente acción de tutela no es un mecanismo idóneo para reclamar el pago de la prima de servicios, toda vez que ello fue resuelto por las instancias correspondientes y se estaría frente a un asunto en el que operó la cosa juzgada.

Manifestó que en el presente caso lo que se pretende es desconocer las decisiones de los Magistrados y el Juez Administrativo, adoptadas mediante las providencias de fecha 25 de noviembre de 2013 y 20 de junio de 2014, por lo que no existen efectos lesivos de derechos fundamentales.

El amparo solicitado no es procedente, toda vez que no cumple con los requisitos jurisprudenciales y no se evidencia un perjuicio irremediable.

1.6.2.2. Demandantes en el proceso ordinario

Guardaron silencio.

1.7. Fallo impugnado

La Sección Cuarta del Consejo de Estado, en sentencia del 23 de octubre de 2014 amparó el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia de los señores Daniel Peláez López, Diego José González Villamarín, Miguel Ángel Romero Castillo, Consuelo Castro de Osorio, Ana Cecilia Amaya Montoya, Ofelia Loaiza Duque, Lina María Castro García, Ángela María Pérez López y Carolina Cardozo Carrillo y, en consecuencia, dejó sin efectos los autos de 30 de agosto de 2013 y de 20 de junio de 2014 proferidos por el Juzgado Quinto Administrativo

Oral de Santiago de Cali y el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, respectivamente, con el fin de que el Juzgado Quinto Administrativo Oral de Cali decida sobre la admisión de la demanda, respecto de las personas mencionadas.

La Sala *a quo* consideró que *“(...) la acumulación subjetiva de pretensiones es procedente en vigencia de la Ley 1437 de 2011. Además tal conclusión desconoce los principios de celeridad y economía procesal que rigen el proceso judicial y por el contrario, la acumulación subjetiva de pretensiones permite que el juez de conocimiento decida bajo la misma cuerda procesal e impide que se dicten sentencias contradictorias sobre un mismo asunto”*³.

Advirtió que las pretensiones contenidas en la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho no se excluyen, toda vez que los docentes solicitaron el reconocimiento y pago de la misma prestación, esto es, la prima de servicios.

Finalmente, en relación con la pretensión de la parte actora de hacer efectivos los efectos del fallo favorable a las personas relacionadas en el numeral sexto de la solicitud de amparo⁴, la Sección Cuarta resaltó que los efectos de esta decisión son *inter partes* y que la tutelante omitió acreditar que los terceros no estuvieran en condiciones de promover su defensa en nombre propio, ni por medio de apoderado, por lo que negó la solicitud.

1.8. Impugnación

Mediante escrito radicado el 14 de noviembre de 2014, el apoderado de los accionantes impugnó el fallo de primera instancia; argumentó que:

“(...) en aras del principio de economía procesal, derecho a la administración de justicia y al efecto “inter partes” e “inter comunis” predicado por la Honorable Corte Constitucional, se solicita se extiendan los efectos de la sentencia favorable para los 159 (Sic) docentes demandantes, además por las siguientes razones:

- i) Para evitar que la protección del derecho de uno o algunos de los miembros del grupo afectara los derechos del otro;*
- ii) Para asegurar el goce efectivo de los derechos de todos los*

³ Folio 105.

⁴ Corresponde a los demandantes en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.

miembros de una misma comunidad;

- iii) Para responder al contexto dentro del cual se inscribe cada proceso; y*
- iv) Para garantizar el derecho a acceder a la justicia que comprende la tutela judicial efectiva⁵.*

Solicitó que se tuviera en cuenta el precedente contenido en la Sentencia SU-1023 del 26 de septiembre de 2011 y, finalmente, afirmó que “(...) *hay eventos excepcionales en los cuales los límites de la vulneración deben fijarse en consideración, tanto al derecho fundamental del tutelantes (sic.) Como del derecho fundamental de quienes no han acudido a la tutela, siempre y cuando se evidencie la necesidad de evitar que la protección de derechos fundamentales del accionante se realice paradójicamente en detrimento de derechos fundamentales de terceros que se encuentran frente a la autoridad en condiciones comunes a las del particular accionado*”.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Competencia

Esta Sala es competente para conocer de la impugnación presentada contra la sentencia de primera instancia, proferida por el Consejo de Estado – Sección Cuarta el 23 de octubre de 2014, de conformidad con lo establecido en el Decreto 2591 de 1991 y el artículo 2º del Acuerdo 55 de 2003 de la Sala Plena de esta Corporación.

2.2. Problema jurídico

Corresponde a esta Sala determinar si confirma, modifica o revoca la sentencia de 23 de octubre de 2014 emanada del Consejo de Estado - Sección Cuarta, para lo cual se estudiará si procede la acción de tutela contra las providencias de 30 de agosto y de 25 de noviembre de 2013, dictadas por el Juzgado Quinto Administrativo Oral de Cali, por medio de las cuales se inadmitió y se rechazó la demanda presentada en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho por Pablo Antonio González Rodríguez y 109 personas más, respectivamente, y de 20 de junio de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo

⁵ Folio 117.

del Valle del Cauca que confirmó la decisión de rechazo, en el proceso instaurado por los accionantes y otros contra el municipio de Santiago de Cali, en la medida en que, a su juicio, estas providencias vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia.

Para resolver la cuestión planteada la Sala: **(i)** analizará el criterio de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial; **(ii)** estudiarán los requisitos de procedibilidad generales y específicos de la acción de tutela; finalmente y; **(iii)** se referirá al caso concreto.

2.3. Procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial

Esta Sección, mayoritariamente⁶, venía considerando que la acción de tutela contra providencia judicial era improcedente dirigirse contra una decisión judicial. Solo en casos excepcionales se admitía su procedencia, eventos éstos que estaban relacionados con un vicio procesal ostensible y desproporcionado que lesionara el derecho de acceso a la administración de justicia en forma individual o en conexidad con el derecho de defensa y contradicción.

Sin embargo, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en fallo de 31 de julio de 2012⁷ **unificó** la diversidad de criterios que la Corporación tenía sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, por cuanto las distintas Secciones y la misma Sala Plena habían adoptado posturas diversas sobre el tema⁸.

Así, después de un recuento de los criterios expuestos por cada Sección, decidió modificarlos y unificarlos para declarar expresamente en la parte resolutive de la providencia, la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales⁹.

Señaló la Sala Plena en el fallo en mención:

⁶ Sobre el particular, el Consejero Ponente mantuvo una tesis diferente sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial que se puede consultar en los salvamentos y aclaraciones de voto que se hicieron en todas las acciones de tutela que conoció la Sección. Ver, por ejemplo, salvamento a la sentencia Consejera Ponente: Dra. Susana Buitrago Valencia. Radicación: 11001031500020110054601. Accionante: Oscar Enrique Forero Nontien. Accionado: Consejo de Estado, Sección Segunda, y otro.

⁷ Sala Plena. Consejo de Estado. Ref.: Exp. No. 11001-03-15-000-2009-01328-01. ACCIÓN DE TUTELA - Importancia jurídica. Actora: NERY GERMANIA ÁLVAREZ BELLO. Consejera Ponente: María Elizabeth García González.

⁸ El recuento de esos criterios se encuentra en las páginas 13 a 50 del fallo de la Sala Plena antes reseñada.

⁹ Se dijo en la mencionada sentencia: "**DECLÁRASE** la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, de conformidad con lo expuesto a folios 2 a 50 de esta providencia.

*“De lo que ha quedado reseñado se concluye que si bien es cierto que el criterio mayoritario de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha sido el de considerar improcedente la acción de tutela contra providencias judiciales, no lo es menos que las distintas Secciones que la componen, antes y después del pronunciamiento de 29 de junio de 2004 (Expediente AC-10203), han abierto paso a dicha acción constitucional, de manera excepcional, cuando se ha advertido la vulneración de derechos constitucionales fundamentales, **de ahí que se modifique tal criterio radical y se admita, como se hace en esta providencia, que debe acometerse el estudio de fondo, cuando se esté en presencia de providencias judiciales que resulten violatorias de tales derechos, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento Jurisprudencialmente.**”¹⁰ (Negrilla fuera de texto)*

A partir de esa decisión de la Sala Plena, la Corporación debe modificar su criterio sobre la procedencia de la acción de tutela y, en consecuencia, **estudiar las acciones de tutela que se presenten contra providencia judicial y analizar si ellas vulneran algún derecho fundamental, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento jurisprudencialmente** como expresamente lo indica la decisión de unificación.

Sin embargo, es importante precisar bajo qué parámetros se hará ese estudio, pues la sentencia de unificación simplemente se refirió a los **“fijados hasta el momento jurisprudencialmente”**.

Sabido es que la tutela es un mecanismo residual y excepcional para la protección de derechos fundamentales como lo señala el artículo 86 constitucional y, por ende, la procedencia de esta acción constitucional contra providencia judicial no puede ser ajena a esas características.

La Corte Constitucional se ha referido en forma amplia¹¹ a unos requisitos generales y otros específicos de procedencia de la acción de tutela, sin distinguir cuales dan origen a que se conceda o niegue el derecho al amparo - improcedencia sustantiva- y cuales impiden efectivamente adentrarnos en el fondo del asunto -improcedencia adjetiva-.

¹⁰ Ídem.

¹¹ Entre otras en las sentencias T-949 del 16 de octubre de 2003; T-774 del 13 de agosto de 2004 y C-590 de 2005.

En ese orden, primero se verificará que la solicitud de tutela cumpla unos presupuestos generales de procedibilidad. Estos requisitos son: i) que no se trate de tutela contra tutela; ii) inmediatez; iii) subsidiariedad, es decir, agotamiento de los requisitos ordinarios y extraordinarios, siempre y cuando ellos sean idóneos y eficaces para la protección del derecho que se dice vulnerado.

Cuando no se cumpla con uno de esos presupuestos, la Sección declarará **improcedente** el amparo solicitado y no entrará a analizar el fondo del asunto.

Cumplidos esos parámetros, corresponderá a la Sala adentrarse en la materia objeto del amparo, a partir de los argumentos expuestos en la solicitud y de los derechos fundamentales que se afirmen vulnerados, en donde para la prosperidad o **negación** del amparo impetrado, se requerirá: **i)** que la causa, motivo o razón a la que se atribuya la transgresión sea de tal entidad que incida directamente en el sentido de la decisión y **ii)** que la acción no intente reabrir el debate de instancia.

Huelga manifestar que esta acción constitucional no puede ser considerada como una “*tercera instancia*” que se emplee, por ejemplo, para revivir términos, interpretaciones o valoraciones probatorias que son propias del juez natural.

Bajo las anteriores directrices se entrará a estudiar el caso de la referencia.

2.4. Estudio sobre los requisitos de procedibilidad adjetiva

Al aplicar los presupuestos conceptuales anotados al caso objeto de estudio, es imperioso concluir que no existe reparo en cuanto hace referencia al juicio de procedibilidad en relación con el acatamiento del requisito de inmediatez, toda vez que la providencia de segunda instancia atacada es de 20 de junio de 2014 y el libelo se presentó el 4 de agosto de la misma anualidad, en contra de una decisión ejecutoriada del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, proferida en el trámite de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho¹², en relación con la cual no existe la posibilidad de interponer recursos ordinarios ni extraordinarios.

2.5. Análisis del caso concreto referido a los argumentos expuestos en el escrito de impugnación

¹² Lo anterior implica que no se ataca un fallo de tutela.

La Sala destaca que la impugnación interpuesta por los accionantes se limita a cuestionar la decisión adoptada en el fallo de primera instancia que negó la solicitud de extender los efectos de la sentencia que amparó el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia de los señores Daniel Peláez López, Diego José González Villamarín, Miguel Ángel Romero Castillo, Consuelo Castro Osorio, Ana Cecilia Amaya, Ofelia Loaiza Duque, Lina María Castro García, Ángela María Pérez López y Carolina Cardozo Carrillo, a las demás personas que tuvieron la condición de demandantes en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado por Pablo Antonio González Rodríguez y otros contra el municipio de Santiago de Cali, radicado No. 2013-00199.

Lo anterior por cuanto el tema central del debate jurídico planteado, referido a la procedencia de la acumulación subjetiva de pretensiones, fue resuelto por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en el fallo parcialmente impugnado, en el cual se consideró que era procedente, de conformidad con el artículo 82 del Código de Procedimiento Civil y por estar expresamente consagrada en la Ley 1437 de 2011.

Con fundamento en lo anterior, se dejaron sin efectos las providencias de 30 de agosto de 2013 y 20 de junio de 2014 dictadas por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Cali y por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en virtud de las cuales se rechazó la demanda interpuesta por los actores y otros demandantes, decisión que no fue objeto de recurso.

Es así como, en sede de impugnación, la Sala limitará el estudio a determinar si resulta procedente extender los efectos del fallo de tutela a quienes no participaron como tutelantes en esta acción constitucional, pero fueron convocados a la misma como terceros interesados en el resultado del proceso, según constancia obrante a folio 94 del expediente.

Para abordar el problema jurídico planteado se encuentra que a pesar de que la acción de tutela fue interpuesta sólo por los señores Daniel Peláez López, Diego José González Villamarín, Miguel Ángel Romero Castillo, Consuelo Castro Osorio, Ana Cecilia Amaya, Ofelia Loaiza Duque, Lina María Castro García, Ángela María Pérez López y Carolina Cardozo Carrillo, es evidente que los efectos de la sentencia que amparó sus derechos fundamentales debe cobijar también a las

demás personas que se vieron afectadas con las providencias censuradas que se dejaron sin efectos, pues la totalidad de sujetos procesales que integran la parte activa del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho No. 2013-00199, vieron vulnerados sus derechos fundamentales por un mismo hecho y unas mismas autoridades judiciales.

Si bien es cierto que, por disposición del numeral 2º del artículo 48 de la Ley 270 de 1996¹³, las decisiones judiciales adoptadas en ejercicio de la acción de tutela producen efectos *inter partes*, también lo es que existen circunstancias que permiten ampliar el margen de protección a quienes no fueron parte, con el único fin de garantizar los derechos fundamentales de aquellos, por encontrarse en idéntica situación fáctica y jurídica, como ocurre en el *sub examine*.

En efecto, le asiste razón al impugnante cuando manifiesta que los demás interesados se encuentran en idéntica situación fáctica y además procesalmente tienen la condición de demandantes en el mismo proceso, lo que implica que la decisión de dejar sin efectos las providencias censuradas debe extenderse a ellos para garantizar el derecho a la igualdad y el principio de prevalencia del derecho sustancial.

Cabe resaltar que la figura jurídica de la modulación de los efectos de los fallos ha sido desarrollada por la Corte Constitucional como respuesta para garantizar la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Al respecto la Corporación expresó:

“Existen circunstancias especialísimas en las cuales la acción de tutela no se limita a ser un mecanismo judicial subsidiario para evitar la vulneración o amenaza de derechos fundamentales solamente de los accionantes. Este supuesto se presenta cuando la protección de derechos fundamentales de los peticionarios atente contra derechos fundamentales de los no tutelantes. Como la tutela no puede contrariar su naturaleza y razón de ser y transformarse en mecanismo de vulneración de derechos fundamentales, dispone también de la fuerza vinculante suficiente para proteger derechos igualmente fundamentales de quienes no han acudido directamente a este medio judicial, siempre que frente al accionado se encuentren en condiciones comunes a las de quienes sí hicieron uso de ella y cuando la orden de protección dada por el juez de tutela repercute, de manera directa e inmediata, en la vulneración de derechos fundamentales de aquellos no tutelantes”¹⁴.

¹³ Estatutaria de la Administración de Justicia.

¹⁴ Sentencia T-203 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinoza.

Teniendo en cuenta el anterior marco normativo y jurisprudencial, considera la Sala que hay lugar a extender los efectos del fallo que amparó el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia para que la orden cobije a quienes no siendo tutelantes sí fueron demandantes del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho N°. 2013-00199.

Adicional a lo anterior, se advierte que el *a quo* omitió dejar sin efectos la providencia de fecha 25 de noviembre de 2013, dictada por el Juzgado Quinto Administrativo Oral de Santiago de Cali, por medio de la cual se rechazó la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, limitándose a pronunciarse sobre la que inadmitió el libelo introductorio, por lo cual en la parte resolutive se hará igualmente referencia a este auto.

En consecuencia, se modificará el numeral segundo de la sentencia de primera instancia para, en su lugar, extender los efectos de la decisión del *a quo* para cobijar a la totalidad de sujetos procesales que integran la parte activa del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho N°. 2013-00199, que vieron vulnerados sus derechos fundamentales por cuenta de los autos del 30 de agosto y 25 de noviembre de 2013 del Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Cali y de 20 de junio de 2014 proferido por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

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

FALLA:

PRIMERO.- Modificar el numeral segundo del fallo de 23 de octubre de 2014, proferido por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, el cual quedará así:

“DEJAR SIN EFECTOS los autos del 30 de agosto de 2013 y de 25 de noviembre de 2013 dictados por el Juzgado Quinto Administrativo Oral de Cali, así como el de 20 de junio de 2014 proferido por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, con el fin de que el Juzgado Quinto Administrativo Oral de Cali decida sobre la admisión de la demanda. De igual forma, **se dispone** que los efectos de la presente decisión cobijen a la

totalidad de sujetos procesales que integran la parte activa del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho N°. 2013-00199, que vieron vulnerados sus derechos fundamentales por cuenta de las citadas providencias”.

SEGUNDO.- NOTIFICAR esta providencia en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO.- REMITIR el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, dentro de los diez (10) días siguientes al de la ejecutoria de esta providencia, de conformidad con el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La presente decisión se discutió y aprobó en sesión de la fecha.

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Presidente

SUSANA BUITRAGO VALENCIA

ALBERTO YEPES BARREIRO