

TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL – Procedencia / TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL – Defectos de fondo

Esta Sala en líneas generales comparte la tesis, según la cual, en el Estado Social de Derecho la prevalencia de los derechos fundamentales compromete la actuación de las autoridades públicas, incluidas las de los Jueces de la República, por ello si bien esta acción resulta procedente contra providencias judiciales, ella es absolutamente excepcional en tanto que la seguridad jurídica y el respeto al debido proceso no permiten el carácter temporal de tales decisiones, ni la existencia de la tutela como última instancia de todos los procesos y acciones. En este sentido con algunas variantes, ha adoptado el test desarrollado por la Corte Constitucional, para determinar: a) la procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales y b) los defectos de fondo de la providencia judicial acusada, esto con la finalidad de destacar los eventos excepcionales de su aplicación, los cuales deben satisfacerse plenamente en la tarea de identificar cuándo una providencia judicial puede someterse al examen de orden estrictamente constitucional. A partir de lo anterior, para la Sala es evidente que la cuestión puesta en conocimiento del Juez de tutela, supera la evaluación de procedibilidad, porque: a) El asunto debatido resulta de relevancia constitucional, en tanto trata un aspecto íntimamente relacionado con el derecho de acceso a la administración de justicia, al cual la Sala en su jurisprudencia constitucional le ha dado especial relevancia y por cuanto implica la interpretación constitucional de una norma legal –a saber la segunda parte, del inciso primero, del artículo 55 de la Ley 472 de 1998- que no prevé por sí sola requisito adicional a la simple presentación de la solicitud para beneficiarse de la sentencia favorable que pone fin al proceso de acción de grupo, b) la actora no cuenta con otro medio de discusión judicial, esto en los términos del artículo 348 del C.P.C. aplicable a las acciones de grupo de conformidad con el artículo 68 de la Ley 472 de 1998, c) se discute la imposición de una carga procesal sin regulación positiva expresa, la cual tuvo un efecto decisivo en la providencia que se acusa, de manera tal que, pudo haber afectado el derecho de indemnización de la actora, d) la demandante -aunque en las pretensiones demuestra inconsistencias- identifica de manera razonable los hechos que supuestamente generaron la violación, así como los derechos vulnerados, los cuales fueron alegados y conocidos en la instancia judicial ordinaria, pues de allí deviene la supuesta infracción constitucional, e) no implica sentencias proferidas en procesos de acción de tutela, de acción de cumplimiento o de acción popular y f) cumple la exigencia de la inmediatez.

TUTELA - Requisito de inmediatez / INMEDIATEZ – La satisfacción del requisito varía entre 6 meses y 1 año

Frente a la inmediatez debe además aclararse que, esta Sala la considera requisito de procedibilidad de la acción de tutela contra decisiones judiciales, por cuanto la defensa de los derechos fundamentales no puede ser ajena a la seguridad jurídica y la protección de los intereses de terceros que han obtenido reconocimiento en una providencia judicial ejecutoriada. Ahora bien, en oportunidades anteriores se ha establecido que el término que para estos efectos comporta la satisfacción del mencionado, varía de 6 meses a 1 año, situación que se concreta atendiendo a las circunstancias particulares del asunto en litigio, así como a los derechos invocados como violados. En estos términos y en atención a la jurisprudencia constitucional de esta Corporación, desde la cual se ha entendido el encumbrado valor que para una sociedad organizada como Estado Social y Constitucional de Derecho comporta el acceso a la administración de justicia, es fácil colegir que debe operar el término más lapso de inmediatez posible, cuando se discuta en sede de amparo su presunta violación. Así, teniendo presente que

desde la expedición del auto de 25 de marzo de 2009 del Tribunal Administrativo del Quindío –providencia acusada-, hasta el 1 de marzo de 2010 fecha de presentación de la acción de tutela, no ha transcurrido el término máximo establecido por la jurisprudencia de esta Sala, la acción deviene procedente.

NOTA DE RELATORIA: Sobre el requisito de inmediatez: Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia de 11 de febrero de 2010, Rad. 2009-01332, MP: Víctor Hernando Alvarado Ardila.

ACCION DE GRUPO – Adhesión a la sentencia que finaliza la acción / ADHESION AL GRUPO – Luego del fallo no se requiere abogado / DERECHO DE POSTULACION – Acción de grupo / ACCION DE GRUPO – Derecho de postulación

Observa la Sala que la interpretación sistemática de los artículos 48, 65 numeral 6° y 55 segunda parte del inciso primero de la ley 472 de 1998, deja ver con claridad la posibilidad de solicitar adhesión al grupo y beneficiarse de la sentencia que termina el proceso sin necesidad de apoderado. Lo anterior por cuanto, la primera de las mencionadas normas claramente manifiesta que el demandante de la acción de grupo representa a las demás personas que hayan sido afectadas individualmente por los hechos vulnerantes, sin necesidad de que cada uno ejerza por separado su propia acción *ni haya otorgado poder*, lo cual concuerda con la segunda de las mencionadas cuando al referirse a los honorarios del abogado coordinador, dispone que a éste le corresponde un porcentaje de la indemnización obtenida por *cada uno de los miembros del grupo que no hayan sido representados judicialmente*. Lo dicho permite afirmar sin mayor dificultad que aquellos que pretendan adherirse al grupo dentro del proceso o luego de finalizado éste – *como en el caso de la segunda parte del inciso primero del artículo 55 de la Ley 472 de 1998 (evento 3 del cuadro) -*, están representados: i) materialmente respecto de su relación sustancial con el demandado, por el actor inicial y ii) técnicamente por el abogado coordinador; esta última premisa de la conclusión resulta corroborada por el inciso 2° del artículo 49 de la mencionada ley, cuando expresa que el abogado coordinador es el apoderado legal del *grupo*, valga repetir, entre los que de conformidad con los artículos 3 y 46 de la aludida disposición, se encuentran *“todos aquellos que reúnan condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales”*, situación que se predica de aquellos que no comparecieron al proceso pero que con posterioridad a la finalización del mismo, ante la existencia de un fallo favorable pretenden beneficiarse de éste dentro de los términos de la ley, de lo cual deviene que el requisito del derecho de postulación para tales efectos, no sólo no se encuentra expresamente consagrado en la norma sino que además no puede deducirse por interpretación de la misma.

FUENTE FORMAL: LEY 472 DE 1998 – ARTICULO 6 / LEY 472 DE 1998 – ARTICULO 48 / LEY 472 DE 1998 – ARTICULO 55 / LEY 472 DE 1998 – ARTICULO 49

ACCION DE GRUPO – Derecho de postulación para demandar / ADHESION A FALLO DE ACCION DE GRUPO – No se exige derecho de postulación / ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA – Vulneración al exigirse apoderado para presentar la adhesión a sentencia de acción de grupo / DEBIDO PROCESO - Vulneración al exigirse apoderado para presentar la adhesión a sentencia de acción de grupo

Estima la Sala, sin lugar a dudas que quien inicialmente demanda en acción de grupo necesita obligatoriamente del derecho de postulación, no sólo porque así lo dispone el artículo 49 de la Ley 472 de 1998, sino porque es apenas lógico que en tal situación se va a trabar la litis y se entrará a definir el asunto en litigio, resultando imperiosa la presencia de un profesional que tenga los conocimientos técnicos necesarios, para representar al grupo hasta la terminación del proceso. Lo anterior se diferencia del asunto en litigio donde de conformidad con la jurisprudencia constitucional, al estudiarse la constitucionalidad de la Ley 472 de 1998, se avaló la regla, según la cual, en la acción de grupo el actor o quien actúe como demandante, representa a las demás personas que hayan sido afectadas individualmente por los hechos vulnerantes, sin necesidad de que cada uno de los demás interesados ejerza por separado su propia acción, o haya otorgado poder. Lo expuesto cobra mayor sustento cuando ya se ha proferido sentencia, pues la discusión jurídica ha terminado, de tal suerte que al no poderse invocar daños extraordinarios o excepcionales para obtener una indemnización mayor, resulta innecesaria la adhesión a ésta a través de apoderado judicial. De lo previamente dicho se extrae además, con suficiente claridad, que el beneficio instituido a favor de los no concurrentes al proceso, para que puedan resultar favorecidos con la sentencia estimatoria, sin necesidad de actuar por intermedio de apoderado judicial se encuentra consagrado en la segunda parte del inciso primero del artículo 55 de la Ley 472 de 1998, y en efecto, establecer lo contrario no tendría justificación alguna. Por lo expresado, entiende la Sala que en el caso puesto a consideración, el Tribunal acusado impuso a la demandante, la carga de actuar por conducto de apoderado judicial al adherirse después de proferido el fallo que finalizó el trámite de la acción de grupo, cuando en los términos constitucionales y legales no está obligada a cumplir dicho requisito, por lo tanto no tiene porque sufrir de tal exigencia consecuencias negativas para sus intereses jurídicos, menos aún, la de llegar a perder una indemnización a la que tiene derecho, dado que lo contrario sería tanto como afirmar que el debido proceso judicial que para este caso se encuentra expresamente regulado en la legislación puede quedar al arbitrio del juzgador, pues este implica *“el respeto a las reglas del procedimiento, es decir, la correcta aplicación de las formalidades, etapas, trámites y rituales establecidos en el ordenamiento jurídico; por tanto la pretermisión o las actuaciones por fuera de estas reglas comportan su violación”*, sobre todo cuando los funcionarios públicos categoría que vincula a los Jueces de la República, están sometidos al principio de legalidad establecido en el artículo 6° de la norma superior. En estos términos, en el sub judice están siendo vulnerados los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y debido proceso de la demandante, tanto así que ésta podría llegar a quedarse sin recibir la indemnización a que tiene derecho por virtud de la sentencia de 27 de mayo de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío, que resolvió la acción de grupo; esto por cuanto, como lo dijo la Sala apartes anteriores, el primero de los mencionados derechos fundamentales, no se reduce al aspecto principal relacionado con ejercicio libre de una acción o un recurso, sino que comprende un aspecto complementario que se extiende a la posibilidad de beneficiarse -sin pretensión litigiosa- de una decisión judicial, y en cuanto al segundo de los mencionados porque, una imposición jurídica que no tiene sustento legal ni utilidad constitucional, quebranta la variante de dicho derecho que constituye el acatamiento de las formas propias de cada juicio.

NOTA DE RELATORIA: Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia de 19 de noviembre de 2009, Rad. 2009-00892(AC), MP: Víctor Hernando Alvarado Ardila.; Corte Constitucional. Sentencia C – 732 de 2000. MP: Vladimiro Naranjo Mesa.

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION SEGUNDA
SUBSECCION B

Consejero ponente: VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA

Bogotá D.C., diecinueve (19) de mayo de dos mil diez (2010).

Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00284-00(AC)

Actor: DORA JOSEFINA MONTOYA CARMONA

Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDIO

Decide la Sala la acción de tutela instaurada por la actora contra el Tribunal Administrativo del Quindío, por haber proferido en segunda instancia el auto de 25 de marzo de 2009¹, dentro de la acción de grupo incoada contra el Municipio de Armenia.

EL ESCRITO DE TUTELA

Dora Josefina Montoya Carmona, interpuso acción de tutela contra el mencionado Despacho judicial, por la supuesta vulneración de sus derechos fundamentales a la igualdad, debido proceso y acceso a la administración de justicia.

Como fundamento de sus peticiones expuso:

En el año 2007, un grupo de ciudadanos, docentes de Instituciones Educativas adscritas al Municipio de Armenia, interpusieron mediante apoderado judicial, acción de grupo contra el mencionado Municipio, por un descuento que se aplicaba mensualmente a sus salarios.

Mediante sentencia de 16 de noviembre de 2007, el Juzgado 3° Administrativo de Armenia, negó las súplicas de la demanda. Contra dicha decisión se interpuso recurso de apelación, el cual fue resuelto por el Tribunal Administrativo del Quindío, mediante sentencia de 27 de mayo de 2008 que accedió a las pretensiones de los demandantes y declaró responsable patrimonialmente al ente

¹ Que dentro de la acción de grupo promovida contra el Municipio de Armenia, confirmó parcialmente el auto de 10 de noviembre de 2008, proferido por el Juzgado 3° Administrativo de Armenia, con la siguientes aclaraciones: i) pueden ser incluidos como adheridos los interesados que hayan demostrado que se vincularon antes de la descentralización de la educación al Municipio, y que con posterioridad a dicha fecha, ostentan la calidad de docentes, directivos docentes o personal administrativo nacional, nacionalizado o departamental y ii) no tener en cuenta como adheridos a los interesados que no actúen por intermedio de apoderado judicial.

territorial demandado, por los daños sufridos por éstos y los demás integrantes del grupo.

El Juzgado 3° Administrativo de Armenia, publicó el extracto de la sentencia de segunda instancia, citando a las personas que formaran parte del grupo y se consideraran con derecho a la indemnización, para que dentro de los 20 días siguientes, solicitaran su adhesión a la misma, previo cumplimiento de los requisitos allí fijados.

En auto de 10 de noviembre de 2008, dicho Despacho judicial, aceptó su concurrencia y adhesión a la sentencia de 27 de mayo de 2008 del Tribunal Administrativo del Quindío, sin necesidad de apoderado judicial.

El apoderado coordinador de la acción de grupo Dr. Yobany López Quintero, interpuso recurso de apelación contra el mencionado auto, solicitando al Tribunal accionado excluir de la adhesión a quienes se presentaron sin apoderado judicial, argumentando que el artículo 49 de la Ley 472 de 1998, exige que las acciones de grupo por su carácter indemnizatorio sean interpuestas mediante abogado.

Al resolver el recurso de alzada el Tribunal accionado, mediante auto de 25 de marzo de 2009, aceptó la tesis del abogado coordinador de la acción de grupo y ordenó excluir de la adhesión al fallo de segunda instancia, a quienes con posterioridad a éste se presentaron sin apoderado judicial.

La Ley 472 de 1998 que regula la acción de grupo, para extender los efectos de la sentencia a personas en condiciones uniformes respecto de quienes obraron como demandantes, no establece como requisito que se otorgue poder, en la medida en que el apoderado coordinador representa a todos los que hayan sido afectados individualmente por los hechos vulnerantes.

El auto de 25 de marzo de 2009, de la corporación judicial accionada, incurrió en vía de hecho por error sustancial en la interpretación y aplicación de la Ley en lo relativo a las acciones de grupo, en particular a la posibilidad de adherirse a la sentencia sin apoderado judicial.

Como consecuencia solicitó tutelar los derechos fundamentales invocados y ordenar al Tribunal accionado, revocar parcialmente el auto de 25 de marzo de 2009 para permitir su adhesión a la sentencia de 27 de mayo de 2008, sin

necesidad de apoderado judicial, a fin de recibir la indemnización por perjuicios allí ordenada.

LA PROVIDENCIA ACUSADA

El Tribunal Administrativo del Quindío, en auto de 25 de marzo de 2009, dentro del trámite de la acción de grupo promovida contra el Municipio de Armenia, confirmó parcialmente el auto de 10 de noviembre de 2008, del Juzgado 3° Administrativo de Armenia, con las siguientes aclaraciones: i) pueden ser incluidos como adheridos los interesados que hayan demostrado que se vincularon antes de la descentralización de la educación al Municipio, y que con posterioridad a dicha fecha, ostentan la calidad de docentes, directivos docentes o personal administrativo nacional, nacionalizado o departamental y ii) no tener en cuenta como adheridos a los interesados que no actúen por intermedio de apoderado judicial. Basó su decisión en los siguientes argumentos (Fls. 14 a 22):

Por expresa disposición legal, no procede el incremento del monto indemnizatorio fijado en la sentencia de segunda instancia proferida por esta corporación, pues así lo prevé el inciso segundo del artículo 55 de la Ley 472 de 1998, atendiendo a la interpretación de carácter obligatorio y general realizada por la Corte Constitucional en sentencias C-215 de 1999 y C-732 de 2000.

En relación a la adhesión de nuevos integrantes al grupo en la acción de la referencia, deben tenerse en cuenta a los docentes, directivos docentes o personal administrativo nacional, nacionalizado o departamental, que se vincularon con anterioridad a enero de 1999, fecha en que el Municipio asumió la dirección del sector educativo, ya que a través de las certificaciones presentadas, se puede comprobar el carácter de personal nacional, nacionalizado o departamental de varios de los servidores que integren el grupo afectado.

No pueden aceptarse las adhesiones a la sentencia de 27 de mayo de 2008, de personas integrantes del grupo que no realizaron sus solicitudes a través de apoderado judicial, pues de conformidad con la sentencia (sic) de 16 de junio de 2003 de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, la naturaleza de la aludida acción constitucional así lo exige.

ACTUACIÓN PROCESAL INSTANCIA

El Despacho de la Consejera, Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez, admitió la

demanda de tutela y ordenó notificarla al Tribunal Administrativo del Quindío; por haber sido negada en Sala la ponencia inicial, el expediente pasó al Consejero que seguía en turno.

Una vez remitido el asunto a este Despacho por haber sido negada en Sala la ponencia inicial, se dispuso:

Mediante auto de 9 de abril de 2010 (Fl. 39), vincular al proceso al Alcalde del Municipio de Armenia y a quienes figuraban como demandantes en la acción de grupo, por cuanto podrían tener interés en el litigio.

A través de auto de 23 de abril de 2010 (Fl. 50 a 53), rechazar de plano la petición presentada por el Tribunal acusado, de acumulación de este proceso a otras acciones de tutela que cursan en diferentes Despachos de la Corporación, debido a que, de conformidad con el artículo 159 del C.P.C., aplicable por remisión del artículo 4° del Decreto 306 de 1992, reglamentario del Decreto Ley 2591 de 1991, no se presentaron los documentos exigidos por la norma mencionada, de tal suerte que el Juez constitucional no puede de oficio entrar a subsanar dicho defecto.

Vía fax se obtuvo del Juzgado 3° Administrativo de Armenia, copia de la Resolución N° 1776 de 2009, por medio de la cual la Defensoría del Pueblo reconoce y ordena un pago con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, a favor de los beneficiarios de la acción de grupo N° 2007-00026, de conformidad con el fallo de 27 de mayo de 2008 del Tribunal Administrativo del Quindío.

Vía fax se obtuvo de la Defensoría del Pueblo, Certificación por medio de la cual se pagó una indemnización a 859 personas reconocidas como beneficiarias de la acción de grupo N° 2007-00026, de conformidad con el fallo proferido el 27 de mayo de 2008 del Tribunal Administrativo del Quindío.

INFORMES RENDIDOS EN EL PROCESO

El Tribunal Administrativo del Quindío

El Dr. Rigoberto Reyes Gómez, en su condición de Presidente del Tribunal Administrativo del Quindío, en Oficio visible de folios 30 a 32, presentó informe sobre el asunto en litigio, oponiéndose a la prosperidad de la acción, con base en los siguientes argumentos:

La acción de tutela es improcedente, toda vez que no se ha incurrido en alguno de los defectos considerados como casuales específicas de procedencia del amparo contra providencias judiciales, por el contrario, el auto de 25 de marzo de 2009 proferido por esta Corporación, se encuentra enmarcado en el sistema normativo vigente, especialmente en la Ley 472 de 1998.

En virtud de lo dispuesto en la Ley 472 de 1998, ante el juzgado de origen se presentaron solicitudes de adhesión al grupo posteriores a la sentencia, algunas de ellas fueron negadas por no haber actuado mediante apoderado judicial y en razón de ello, todos los afectados instauraron acción de tutela en distintas Secciones del Consejo de Estado, motivo por el cual solicita la acumulación de las demandas y la integración oficiosa del contradictorio.

El Municipio de Armenia

La Dra. Marcela León Quintero, en su condición de apoderada del Municipio de Armenia, en Oficio visible de folios 72 a 76, presentó informe sobre el asunto en litigio, manifestando que:

Se adhiere a la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo del Quindío, en auto de 25 de marzo de 2009, a través del cual, se resolvió el recurso de apelación formulado por el abogado coordinador de la acción de grupo de la referencia, Dr. Yobany López Quintero, contra el auto de 10 de noviembre de 2008, del Juzgado 3° Administrativo de Armenia, en el sentido de no tener como adheridos a los interesados que hubiesen actuado directamente.

El artículo 49 de la Ley 472 de 1998, debe entenderse como un complemento del artículo 65-2 de la citada disposición, dada la naturaleza de las acciones de grupo, y porque existe un precedente sentado por el Consejo de Estado, sobre el caso específico que acá se debate, -sentencia (sic) de 16 de junio de 2003, Sección Cuarta, Radicado N° 1999-00528-, donde se ratifica la exigencia para los adherentes, de intervenir mediante apoderado judicial, so pena de dar lugar al rechazo de la solicitud de adhesión.

El abogado Coordinador de la acción de grupo, Dr. Yobany López Quintero

El Dr. Yobany López Quintero, en su condición de tercero interesado, en Oficio visible de folios 85 a 87, presentó informe sobre el asunto en litigio, manifestando:

Actúa en representación de quienes le otorgaron poder dentro de la acción de grupo de la referencia, para evitar una posible nulidad posterior, en cumplimiento del artículo 49 de la Ley 472 de 1998, en razón a la naturaleza indemnizatoria de dicha acción.

Solicita la protección de los derechos fundamentales invocados por la actora, dado que el amparo de los mismos es procedente, por ello una vez se considere que aquella puede ser adherida a la mencionada acción de grupo, debe garantizarse por parte del Municipio de Armenia², los recursos para la cancelación de su indemnización.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Debe la Sala advertir que aún cuando el escrito de tutela presenta tres pretensiones, en cierto sentido redundantes e inexactas³, con base en la facultad de interpretación de la demanda que tiene el Juez de tutela, se entiende que lo requerido es la protección de los derechos fundamentales invocados, a fin de dejar sin efectos el literal b), del resolutivo primero, del auto de 25 de marzo de 2009, por el cual el Tribunal Administrativo del Quindío, desató el recurso de apelación interpuesto contra el auto de 10 de noviembre de 2008 del Juzgado 3° Administrativo de Armenia, excluyendo de la adhesión “al grupo” a quienes con posterioridad a la sentencia de 27 de mayo de 2008 del mencionado Tribunal, se presentaron sin apoderado judicial.

Ahora bien, dicho lo anterior es pertinente establecer cuáles serán los derechos fundamentales de evaluación que servirán de referente, pues como se expondrá en líneas posteriores, esto dependiendo de la actuación de la autoridad cuestionada, otorga un mayor o menor grado de intromisión del Juez Constitucional en el asunto debatido⁴.

² Por cuanto los dineros correspondientes a cancelar la indemnización de aquellos que se adhirieron a las resultas de la acción de grupo, no fueron contemplados en el monto de la indemnización.

³ Dado que en la demanda se solicita la protección del derecho a la igualdad: “(...) como adherente a la sentencia proferida por el Juzgado Administrativo del Quindío (sic), de conformidad con lo que dispone la ley y los requerimientos que establece la propia sentencia, y posibilitando mediante este medio impugnar la sentencia en mención” a demás que luego se solicita “Se ordene al Tribunal Administrativo del Quindío, revocar parcialmente la sentencia del 25 de marzo de 2009, por la que se decide el recurso de apelación y en consecuencia emitir concepto favorable respecto de mi solicitud de adhesión a la sentencia...”. (Subrayado fuera de texto).

⁴ Esto por cuanto ha dicho la Sala en sede de tutela que, si lo cuestionado es una providencia judicial y está en juego un derecho fundamental diferente al acceso a la administración de justicia, el juzgador del conocimiento tiene un amplio margen de libertad interpretativa pudiendo incluso apartarse del criterio jurídico del superior funcional a exigencia de una argumentación fuertemente razonada; no obstante sí la discusión se surte sobre el mencionado derecho, el juzgador de conocimiento está absolutamente ilimitado a lo más favorable expuesto sobre el asunto por el órgano judicial vértice de la respectiva jurisdicción, sin que se pueda apartar de éste aun cuando su argumentación sea fuertemente razonada.

Así, para la Sala es innegable que la presente cuestión jurídica involucra los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y debido proceso, por las siguientes razones:

a) En primer lugar respecto del acceso a la administración de justicia, porque: i) para la demandante al no haber participado en la primera y segunda instancia de la ya mencionada acción de grupo –valga aclarar que no estaba obligada a hacerlo-, la concreción de este derecho que comporta la posibilidad de acudir ante los jueces –en sentido material-, para formular pretensiones o defenderse de ellas, se traslada a la última de las opciones que le otorga la ley para esos efectos, esto es, la adhesión a la sentencia; y porque ii) para esta Sala el aludido derecho fundamental no sólo puede identificarse con el ejercicio de una acción o un recurso dado que ello refiere únicamente al componente activo del mismo, en consecuencia también es viable identificar un aspecto pasivo como el que indica el asunto debatido, cuando alguien que por considerar que cumple las condiciones materiales del “grupo” sin ostentar una pretensión litigiosa –pues valga decir que a ese momento la discusión contenciosa ya había sido definida y finalizada-, únicamente espera beneficiarse de un pronunciamiento judicial⁵.

b) En segundo lugar respecto del derecho al debido proceso, porque el requisito exigido a la demandante para adherirse a la sentencia –apoderado judicial- no está expresamente consagrado en la ley, y en estos eventos la Sala ha dicho en su jurisprudencia constitucional⁶, que éste se encuentra íntimamente ligado con el principio de legalidad al que están sujetos todos los funcionarios públicos (C. Polt, Art. 6), categoría a la cual no son ajenos los Jueces de la República, de manera que deben acatar “las reglas propias de cada juicio” (C. Polt, Art. 29), y, si en aspectos procesales que no comporten claridad pretenden interpretar, deben respetar siempre el derecho de igualdad y el principio “pro actione”⁷, más aun, si buscan aplicar una regla de tal naturaleza por vía de analogía, jamás deberán hacerlo “in mala partem”; en consecuencia, dado que el requisito solicitado a la demandante para adherirse a la sentencia, no está expresamente consagrado en las formas propias del juicio de acción de grupo, es evidente que el debate compete al ya mencionado derecho fundamental.

⁵ Esta interpretación permite a la Sala establecer que, la regla general expuesta en el artículo 229 de la Constitución Política, sobre el acceso a la administración de justicia con apoderado judicial, únicamente debe aplicar al primero de los mencionados eventos, es decir, cuando éste es necesario en razón de la existencia de una pretensión litigiosa vigente, y no para el segundo de los aludidos, pues una interpretación en contrario haría que se perdiera el efecto útil de la regla constitucional.

⁶ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B. Consejero Ponente: Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila. Sentencia de 19 de noviembre de 2009. Exp. N° 2009-00892-00. Acción de tutela. Actor: María Fernanda Valencia. C/ Consejo de Estado, Sección Primera.

⁷ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B. Consejero Ponente: Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila. Sentencia de 4 de febrero de 2010. Exp. N° 2009-01243-00. Acción de tutela. Actor: Andrés Holguín Ramos. C/ Tribunal Administrativo de Cundinamarca y otro.

En este orden de ideas, dado que la actuación constitucionalmente cuestionada es una providencia judicial, por metodología resulta pertinente abordar, en primera medida la evaluación del asunto en relación con la procedibilidad de la acción para este tipo de casos, tanto desde los requisitos de procedibilidad propiamente dichos como desde existencia de alguna figura jurídica que impida o haga inoficiosa una decisión de mérito, a saber, la posible configuración de un hecho superado; para luego de ser viable entrar al fondo del litigio.

1. Sobre la procedibilidad de la acción

En atención a lo anterior la Sala considera necesario pronunciarse previamente sobre: a) los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales y su cumplimiento en el caso concreto, y b) la posible configuración de un hecho superado ante la expedición de la Resolución N° 1776 de 2 de diciembre de 2009, por la cual la Defensoría del Pueblo, reconoce y ordena un pago con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, a favor de los beneficiarios de la acción de grupo N° 2007-00026, así como frente a la Certificación emanada de la Defensoría del Pueblo por medio de la cual se realizó el mencionado pago.

a. Los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales y su cumplimiento en el caso concreto

Esta Sala en líneas generales comparte la tesis, según la cual, en el Estado Social de Derecho la prevalencia de los derechos fundamentales compromete la actuación de las autoridades públicas, incluidas las de los Jueces de la República, por ello si bien esta acción resulta procedente contra providencias judiciales, ella es absolutamente excepcional en tanto que la seguridad jurídica y el respeto al debido proceso no permiten el carácter temporal de tales decisiones, ni la existencia de la tutela como última instancia de todos los procesos y acciones.

En este sentido con algunas variantes, ha adoptado el test desarrollado por la Corte Constitucional, para determinar: a) la procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales⁸ y b) los defectos de fondo de la providencia judicial

⁸ Causales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales: a) Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional, b) Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, c) Que se dé cumplimiento al requisito de la inmediatez, d) Que cuando se trate de una irregularidad procesal, esta tenga un efecto decisivo o determinante en la providencia que se impugna y afecte los derechos fundamentales de la parte actora, e) Que se identifiquen de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración, como los derechos vulnerados y que haya alegado tal vulneración en el proceso judicial, siempre que hubiere sido posible, f) Que no se trate de sentencias proferidas en procesos de acción de tutela, de acción de cumplimiento o de acción popular.

acusada⁹, esto con la finalidad de destacar los eventos excepcionales de su aplicación, los cuales deben satisfacerse plenamente en la tarea de identificar cuándo una providencia judicial puede someterse al examen de orden estrictamente constitucional.

A partir de lo anterior, para la Sala es evidente que la cuestión puesta en conocimiento del Juez de tutela, supera la evaluación de procedibilidad, porque: a) El asunto debatido resulta de relevancia constitucional, en tanto trata un aspecto íntimamente relacionado con el derecho de acceso a la administración de justicia, al cual la Sala en su jurisprudencia constitucional le ha dado especial relevancia y por cuanto implica la interpretación constitucional de una norma legal –a saber la segunda parte, del inciso primero, del artículo 55 de la Ley 472 de 1998- que no prevé por sí sola requisito adicional a la simple presentación de la solicitud para beneficiarse de la sentencia favorable que pone fin al proceso de acción de grupo, b) la actora no cuenta con otro medio de discusión judicial, esto en los términos del artículo 348 del C.P.C. aplicable a las acciones de grupo de conformidad con el artículo 68 de la Ley 472 de 1998, c) se discute la imposición de una carga procesal sin regulación positiva expresa, la cual tuvo un efecto decisivo en la providencia que se acusa, de manera tal que, pudo haber afectado el derecho de indemnización de la actora, d) la demandante -aunque en las pretensiones demuestra inconsistencias- identifica de manera razonable los hechos que supuestamente generaron la violación, así como los derechos vulnerados, los cuales fueron alegados y conocidos en la instancia judicial ordinaria, pues de allí deviene la supuesta infracción constitucional, e) no implica sentencias proferidas en procesos de acción de tutela, de acción de cumplimiento o de acción popular y f) cumple la exigencia de la inmediatez.

Frente a la inmediatez debe además aclararse que, esta Sala la considera requisito de procedibilidad de la acción de tutela contra decisiones judiciales, por cuanto la defensa de los derechos fundamentales no puede ser ajena a la seguridad jurídica y la protección de los intereses de terceros que han obtenido reconocimiento en una providencia judicial ejecutoriada. Ahora bien, en oportunidades anteriores se ha establecido que el término que para estos efectos

⁹ Defectos de fondo: a) *Defecto orgánico*: Que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece absolutamente de competencia. b) *Defecto procedimental absoluto*: Que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido. c) *Defecto fáctico*: Que surge cuando el Juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión. d) *Defecto material o sustantivo*: Cuando se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión. e) *Error inducido*: Se presenta cuando el Juez fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales. f) *Decisión sin motivación*: Que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones. g) *Desconocimiento del precedente*: Según la Corte Constitucional, en estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado. h) *Violación directa de la Constitución*: Cuando la decisión judicial supera el concepto de vía de hecho, es decir, en eventos en los que si bien no se está ante una burda trasgresión de la Carta, si se trata de decisiones ilegítimas que afectan derechos fundamentales.

comporta la satisfacción del mencionado, varía de 6 meses a 1 año¹⁰, situación que se concreta atendiendo a las circunstancias particulares del asunto en litigio, así como a los derechos invocados como violados. En estos términos y en atención a la jurisprudencia constitucional de esta Corporación, desde la cual se ha entendido el encumbrado valor que para una sociedad organizada como Estado Social y Constitucional de Derecho comporta el acceso a la administración de justicia, es fácil colegir que debe operar el término más lapso de inmediatez posible, cuando se discuta en sede de amparo su presunta violación.

Así, teniendo presente que desde la expedición del auto de 25 de marzo de 2009 del Tribunal Administrativo del Quindío –providencia acusada-, hasta el 1 de marzo de 2010 fecha de presentación de la acción de tutela, no ha transcurrido el término máximo establecido por la jurisprudencia de esta Sala, la acción deviene procedente.

b. La inexistencia de un hecho consumado

Entiende la Sala desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional¹¹ que el objeto de la acción de tutela es lograr la efectiva protección de los derechos fundamentales, de forma tal que una vez que sea estudiado el caso y concluida la procedencia del amparo, el juez de conocimiento pueda impartir una orden tendiente a cesar los hechos generadores de la vulneración.

En el presente asunto la pretensión principal de la parte accionante consiste en que se revoque parcialmente el auto de 25 de marzo de 2009, que decidió un recurso de apelación contra el auto de 10 de noviembre de 2008 del Juzgado 3° Administrativo de Armenia, y en consecuencia, se permita su adhesión sin apoderado a los efectos indemnizatorios de la sentencia de 27 de mayo de 2008, del Tribunal Administrativo del Quindío.

Como pudo establecer la Sala en el curso de esta instancia¹², por medio de la Resolución N° 1776 de 2 diciembre de 2009¹³, la Defensoría del Pueblo reconoció

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B. Consejero Ponente: Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila. Sentencia de 11 de febrero de 2010. Exp. N° 2009-01332-00. Acción de tutela. Actor: Manuel Antonio Moreno Espitia. Cl. Tribunal Administrativo del Tolima.

¹¹ Corte Constitucional, sentencia T-612/08.

¹² En razón de la informalidad probatoria que rige el proceso de tutela, el sustanciador del Despacho se comunicó vía telefónica con el Juzgado 3° Administrativo de Armenia y la Defensoría del Pueblo, a efectos de establecer si se efectuó el pago de las indemnizaciones y en qué condiciones, para lo cual obtuvo vía fax copia de la Resolución N° 1776 de 2 de diciembre de 2009 y de la Certificación de pago de 14 de mayo de 2010, que fueron anexadas al expediente y que obran de folios 89 a 127.

y ordenó el pago de la indemnización dispuesta en la sentencia de 27 de mayo de 2008 del Tribunal Administrativo del Quindío, el cual fue efectuado según Certificación de la Defensoría del Pueblo que obra en el expediente, única y exclusivamente en relación con las personas que fueron parte dentro del proceso de acción de grupo antes de ser proferida la mencionada sentencia, es decir, a las 859 personas que se mencionan en ésta de folios 35-1 a 35-12, difiriendo el pago de la indemnización de las personas que se adhirieron al aludido fallo dentro de los 20 días siguientes a su publicación, y que fueron reconocidas por el Juzgado 3° Administrativo de Armenia en el auto de 10 de noviembre de 2008, a lo que se decida con posterioridad por los jueces del conocimiento.

En atención a lo anterior es claro que el desembolso del dinero de la indemnización por parte de la Defensoría del Pueblo, sólo abarcó a quienes se hicieron parte dentro del proceso de acción de grupo y que fueron individualizados en la sentencia de 27 de mayo de 2008 del Tribunal Administrativo del Quindío, en consecuencia el resarcimiento monetario del conjunto de personas que adhirieron a ésta dentro de los términos de ley, al que pertenece la actora y del cual fue excluida por el auto de 25 de marzo de 2009 de la corporación acusada, está en manos de los juzgadores de instancia, quienes tendrán que resolver en la debida oportunidad la forma como se llevará a cabo; siendo evidente entonces que la discusión jurídica sobre la protección de los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia de la petente está vigente, por lo que resulta claro que de llegar a ser necesaria una orden de protección de los derechos fundamentales por parte del Juez de tutela, ésta produciría efectos jurídicos.

2. Análisis del caso en concreto

Del escrito de tutela así como de los informes rendidos al proceso por la corporación judicial acusada y los terceros vinculados al mismo, entiende la Sala que la presente discusión jurídica -enmarcada dentro de los derechos de acceso a la administración de justicia y debido proceso-, se circunscribe a establecer sí, ¿es

¹³ Resolución N° 1776 de 2 de diciembre de 2009, la Defensoría del Pueblo. "Que en virtud de lo anterior y dando cumplimiento a su función meramente administradora y pagadora de las acciones de grupo, la Defensoría del Pueblo -Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, procede a dar cumplimiento a lo establecido en la sentencia, proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío, del 27 de mayo de 2008 y el auto que negó la aclaración de la sentencia, proferido por esa misma Corporación, el 13 de noviembre de 2008, que advirtió: "... en aras de darle celeridad a la presente acción de grupo, se requiere al juez de primera instancia, a fin que adopte las medidas pertinentes para que dé estricto cumplimiento al fallo de segunda instancia proferido por este Tribunal, para lo cual deberá tener en cuenta que la suma a la que fue condenada la entidad pública accionada, corresponde a la liquidación del daño sufrido por quienes intervinieron en la acción, es decir, que la condena allí establecida corresponde exclusivamente a los actores que se mencionan en la sentencia en los folios 35-1 a 35-12" (negrilla y subrayado fuera de texto). (...) Resuelve. ARTICULO PRIMERO: Reconocer y ordenar el pago de la indemnización, a favor de los beneficiarios reconocidos por el Tribunal Contencioso Administrativo del Quindío, de conformidad con el fallo proferido el 27 de mayo de 2008, dentro de la acción de grupo 2007-00026, y de acuerdo con la liquidación expuesta en la parte considerativa de esta resolución, así: (...). ARTICULO TERCERO: Devolver al Juzgado Tercero Administrativo de Armenia, la documentación de las personas que se presentaron dentro de los 20 días siguientes a la publicación de la sentencia y que, fueron reconocidas por ese despacho mediante providencia de 10 de noviembre de 2008, por reunir las condiciones uniformes, para que se decida respecto de la indemnización que se les otorga por ser miembros del grupo."

constitucionalmente válido exigir a la persona interesada en acogerse a los efectos de un fallo que pone fin a una de acción de grupo, su presentación a través de apoderado, cuando la disposición normativa que regula el asunto no prevé tal requisito?

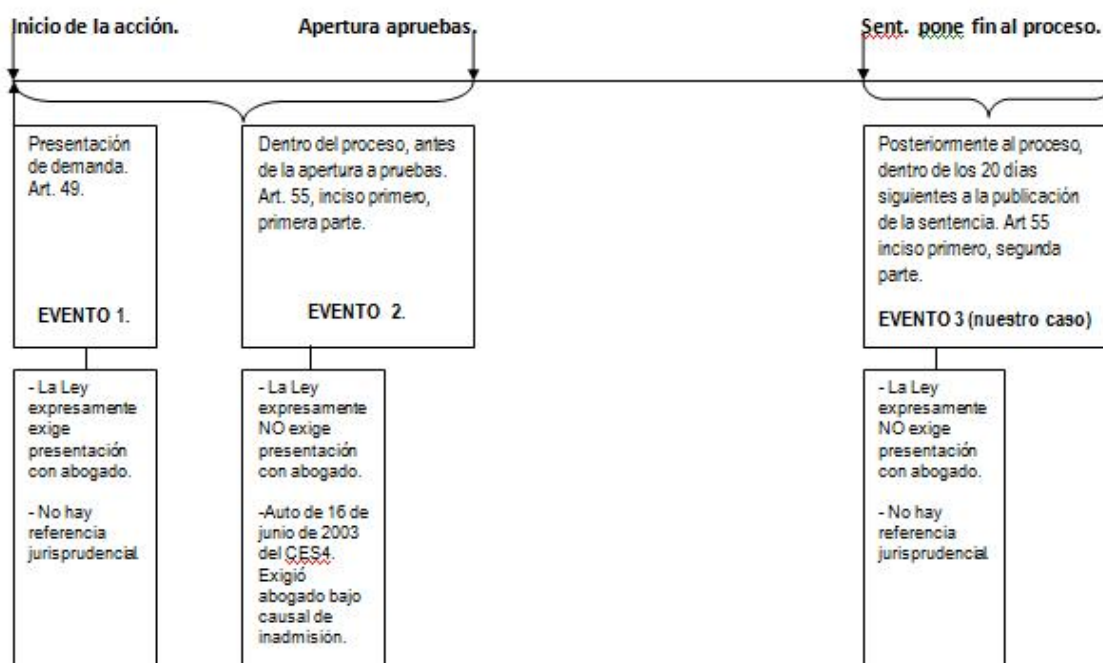
Para resolver el anterior cuestionamiento, se deberá abordar el argumento jurídico esgrimido por el Tribunal Administrativo del Quindío, sobre el cual basó la mencionada exigencia, para luego determinar, desde los principios de la norma suprema, el criterio constitucional que debe operar en este asunto.

a. El argumento jurídico esgrimido por el Tribunal acusado en la providencia objeto de tutela

Ahora bien, se observa claramente al revisar la providencia acusada que el Tribunal enjuiciado determinó la obligatoriedad del aludido requisito, basándose en el auto de 16 de junio de 2003 de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, proferido dentro del proceso N° 1999-00528-03 (A. G.), del cual transcribió uno de sus apartes, concluyendo que *“para efectos de presentar acciones de grupo y para adherirse posteriormente es necesario actuar a través de apoderado judicial dado el carácter resarcitorio de la acción”*.

En razón de lo anterior debe la Sala, definir sucintamente los distintos eventos de participación regulados por la Ley 472 de 1998 en las acciones de grupo, lo cual será expuesto a continuación a través de un cuadro sinóptico, para luego establecer, sí el evento que convoca al presente juicio coincide con el estudiado por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, a efectos de que pudiera ser aplicado analógicamente.

Ley 472 de 1998.



En atención al anterior cuadro pueden identificarse fácilmente en la Ley 472 de 1998, *tres eventos de participación*: a) el primero establecido en el artículo 49 “al momento de ejercer la acción” del cual deviene claro y expreso que se exige el acompañamiento de un abogado, b) el segundo consagrado en la *primera parte del inciso primero del artículo 55, “dentro del proceso, antes de la apertura a pruebas”* el cual expresamente no indica la exigencia de apoderado, pero tal fue deducida bajo causal de inadmisión por vía de interpretación en el auto de 16 de junio de 2003 de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, y c) un tercer evento dispuesto en la *segunda parte del inciso primero del artículo 55, “con posterioridad al proceso y dentro de los 20 días siguientes a la publicación de la sentencia”*, para el que no se exige la presentación con apoderado judicial, el cual, en este caso, es el que avoca la atención de la Sala.

Ahora bien, sobre el particular cabe advertir que en el auto de la Sección Cuarta del Consejo de Estado antes mencionado (evento 2 del cuadro) y al que alude el Tribunal acusado, para imponer a la actora el mencionado requisito como causal de rechazo de su solicitud de adhesión a la sentencia que puso fin al proceso de acción de grupo, se discutía entre otros aspectos la posibilidad de aceptar la presentación sin apoderado judicial de unas personas al proceso de acción de grupo en curso antes de la práctica de pruebas (evento 2 del cuadro), en atención a la primera parte, el inciso primero, del artículo 55 de la Ley 472 de 1998; siendo además pertinente aclarar que en tal providencia se sentó como criterio jurídico la

obligatoriedad de dicha exigencia únicamente para *este preciso evento* y que su *incumplimiento devendría en causal de inadmisión*¹⁴ y no en casual de rechazo de la adhesión como lo hizo el Tribunal Administrativo del Quindío.

De lo anterior salta a la vista con claridad, que el Tribunal Administrativo del Quindío al aplicar a ciegas el aludido auto de la Sección Cuarta del Consejo de Estado (evento 2 del cuadro) al asunto debatido (evento 3 del cuadro), incurrió en error sobre las circunstancias fácticas y las consecuencias jurídicas del mismo, lo primero porque en éste - *como se ha venido expresando* -, se hacía referencia a la participación en el proceso antes de la apertura a pruebas, situación distinta a la que convoca la atención de la Sala, y segundo porque de aceptarse su aplicación como criterio jurídico vinculante para una situación de hecho no contemplada en dicho auto, se desconoció sin argumento jurídico alguno – *por lo visto en razón de una lectura fuera de contexto* -, la consecuencia de inadmisión para la participación en el grupo, que por sí sola es más benéfica que la de rechazo extrañamente adoptada por el juzgador acusado, sobre todo cuando con ello se soslaya de plano el acceso a la administración de justicia que exige para tomar una decisión de tal naturaleza una fuerte y razonada argumentación.

Ahora, estando superada la anterior etapa argumentativa de la cual resulta evidente que el único sustento “jurisprudencial” del Tribunal Administrativo del Quindío, no es aplicable al caso, debe la Sala entrar a analizar si pese a ello la exigencia de presentar a través de apoderado la adhesión a la sentencia que termina el proceso de acción de grupo, dentro de una interpretación sistemática de la Ley 472 de 1998 encuentra algún sustento, y si soporta el examen constitucional de efecto útil de cara a los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y debido proceso.

b. La interpretación sistemática de la Ley 472 de 1998 respecto de la adhesión a los efectos del fallo que finaliza la acción

Observa la Sala que la interpretación sistemática de los artículos 48¹⁵, 65 numeral 6°¹⁶ y 55 segunda parte del inciso primero¹⁷, deja ver con claridad la posibilidad de

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Cuarta. C.P. Ligia López Díaz. Auto de 16 de junio de 2003. Rad. N° 1999-00528-03(AG). Actor: María Eugenia Jaramillo Escalante y Otros. Demandado: Banco de la Republica. “4. *CÓRRASE traslado por el término de cinco (5) días a los apoderados y solicitantes relacionados a folios 1523 a 1532 del Cuaderno Principal del expediente (folios 13 a 22 del auto apelado), para que en el citado término subsanen las solicitudes que carecen de los siguientes requisitos: a) No actuar a través de apoderado judicial, b) No aparecer en la lista de integrantes; c) No haber conferido poder para actuar; d) No aportar certificados de existencia y representación legal en caso de personas jurídicas y e) No haber presentado personalmente el poder, según corresponda.*”

¹⁵ Ley 472 de 1998. Artículo 48. Titulares de las acciones. Podrán presentar acciones de grupo las personas naturales o jurídicas que hubieren sufrido un perjuicio individual conforme lo establece el artículo 47. El Defensor del Pueblo, los Personeros Municipales y Distritales podrán, sin perjuicio del derecho que asiste a los interesados, interponer acciones de grupo en nombre de cualquier persona que se lo solicite o que se encuentre en situación de desamparo o indefensión. En este caso será parte en el proceso judicial junto con los agraviados.

¹⁶ Ley 472 de 1998. Artículo 65. Contenido de la sentencia. La sentencia que ponga fin al proceso se sujetará a las disposiciones generales del Código de Procedimiento Civil y además, cuando acoja las pretensiones incoadas, dispondrá: (...) 6. La liquidación de los honorarios del abogado coordinador,

solicitar adhesión al grupo y beneficiarse de la sentencia que termina el proceso sin necesidad de apoderado.

Lo anterior por cuanto, la primera de las mencionadas normas claramente manifiesta que el demandante de la acción de grupo representa a las demás personas que hayan sido afectadas individualmente por los hechos vulnerantes, sin necesidad de que cada uno ejerza por separado su propia acción *ni haya otorgado poder*, lo cual concuerda con la segunda de las mencionadas cuando al referirse a los honorarios del abogado coordinador, dispone que a éste le corresponde un porcentaje de la indemnización obtenida por *cada uno de los miembros del grupo que no hayan sido representados judicialmente*.

Lo dicho permite afirmar sin mayor dificultad que aquellos que pretendan adherirse al grupo dentro del proceso o luego de finalizado éste – *como en el caso de la segunda parte del inciso primero del artículo 55 de la Ley 472 de 1998 (evento 3 del cuadro)* -, están representados: i) materialmente respecto de su relación sustancial con el demandado, por el actor inicial y ii) técnicamente por el abogado coordinador; esta última premisa de la conclusión resulta corroborada por el inciso 2° del artículo 49¹⁸ de la mencionada ley, cuando expresa que el abogado coordinador es el apoderado legal del *grupo*, valga repetir, entre los que de conformidad con los artículos 3¹⁹ y 46²⁰ de la aludida disposición, se encuentran *“todos aquellos que reúnan condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales”*, situación que se predica de aquellos que no comparecieron al proceso pero que con posterioridad a la finalización del mismo, ante la existencia de un fallo favorable pretenden beneficiarse de éste dentro de los términos de la ley, de lo cual deviene que el requisito del derecho de

que corresponderá al diez por ciento (10%) de la indemnización que obtengan cada uno de los miembros del grupo que no hayan sido representados judicialmente.

¹⁷ Ley 472 de 1998. Artículo 55. Integración al grupo. <Aparte tachado INEXEQUIBLE. Aparte subrayado CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> Cuando la demanda se haya originado en daños ocasionados a un número plural de personas por una misma acción u omisión, o por varias acciones u omisiones, derivadas de la vulneración de derechos o intereses colectivos, quienes hubieren sufrido un perjuicio podrán hacerse parte dentro del proceso, antes de la apertura a pruebas, mediante la presentación de un escrito en el cual se indique su nombre, el daño sufrido, el origen del mismo y el deseo de acogerse al fallo y de pertenecer al conjunto de individuos que interpuso la demanda como un mismo grupo. Quien no concurra al proceso, y siempre y cuando su acción no haya prescrito y/o caducado de conformidad con las disposiciones vigentes, podrá acogerse posteriormente, dentro de los veinte (20) días siguientes a la publicación de la sentencia, suministrando la información anterior, pero no podrá invocar daños extraordinarios o excepcionales para obtener una indemnización mayor y tampoco se beneficiará de la condena en costas. La integración de nuevos miembros al grupo, con posterioridad a la sentencia, no incrementará el monto de la indemnización contenida en ella. Las acciones individuales relativas a los mismos hechos podrán acumularse a la acción de grupo, a solicitud del interesado. En este evento, el interesado ingresará al grupo, terminará la tramitación de la acción individual y se acogerá a los resultados de la acción de grupo.

¹⁸ Ley 472 de 1998. Artículo 49. Ejercicio de la acción. Las acciones de grupo deben ejercerse por conducto de abogado. Cuando los miembros del grupo otorguen poder a varios abogados, deberá integrarse un comité y el juez reconocerá como coordinador y apoderado legal del grupo, a quien represente el mayor número de víctimas, o en su defecto al que nombre el comité.

¹⁹ Ley 472 de 1998. Artículo 30. Acciones de grupo. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> Son aquellas acciones interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas. ~~Las condiciones uniformes deben tener también lugar respecto de todos los elementos que configuran la responsabilidad.~~ La acción de grupo se ejercerá exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios.

²⁰ Ley 472 de 1998. Artículo 46. Procedencia de las acciones de grupo. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> Las acciones de grupo son aquellas acciones interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas. ~~Las condiciones uniformes deben tener también lugar respecto de los elementos que configuran la responsabilidad.~~

postulación para tales efectos, no sólo no se encuentra expresamente consagrado en la norma sino que además no puede deducirse por interpretación de la misma.

c. La falta de justificación y utilidad del derecho de postulación para el caso concreto

Estima la Sala, sin lugar a dudas que quien inicialmente demanda en acción de grupo necesita obligatoriamente del derecho de postulación, no sólo porque así lo dispone el artículo 49 de la Ley 472 de 1998, sino porque es apenas lógico que en tal situación se va a trabar la litis y se entrará a definir el asunto en litigio, resultando imperiosa la presencia de un profesional que tenga los conocimientos técnicos necesarios, para representar al grupo hasta la terminación del proceso.

Lo anterior se diferencia del asunto en litigio donde de conformidad con la jurisprudencia constitucional²¹, al estudiarse la constitucionalidad de la Ley 472 de 1998, se avaló la regla, según la cual, en la acción de grupo el actor o quien actúe como demandante, representa a las demás personas que hayan sido afectadas individualmente por los hechos vulnerantes, sin necesidad de que cada uno de los demás interesados ejerza por separado su propia acción, o haya otorgado poder. Lo expuesto cobra mayor sustento cuando ya se ha proferido sentencia, pues la discusión jurídica ha terminado, de tal suerte que al no poderse invocar daños extraordinarios o excepcionales para obtener una indemnización mayor, resulta innecesaria la adhesión a ésta a través de apoderado judicial.

De lo previamente dicho se extrae además, con suficiente claridad, que el beneficio instituido a favor de los no concurrentes al proceso, para que puedan resultar favorecidos con la sentencia estimatoria, sin necesidad de actuar por intermedio de apoderado judicial se encuentra consagrado en la segunda parte del inciso primero del artículo 55 de la Ley 472 de 1998, y en efecto, establecer lo contrario no tendría justificación alguna por las siguientes razones:

Primero, porque en ese evento, con motivo del agotamiento previo de todas las etapas procesales, el asunto jurídico objeto de la acción de grupo ya ha sido definido, quedando por realizar la distribución y pago del dinero reconocido en la sentencia a “todos” los miembros del grupo, como indemnización por los perjuicios individuales causados, resultando innecesaria la presencia de un abogado para tal fin.

²¹ Corte Constitucional. Sentencia C – 732 de 2000. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

Segundo, porque no se generaría vulneración del derecho a la igualdad respecto de quienes comparecieron el proceso a través de apoderado, dado que éstos ciertamente se encuentran en una situación jurídica distinta, pues llevaron el cauce del debate litigioso, y quienes llegan con posterioridad a su finalización: i) deben atenerse a lo obtenido, bajo posibilidades temporales de acceso inferiores y preclusivas, ii) no pueden invocar daños extraordinarios o excepcionales para obtener una indemnización mayor, iii) no pueden beneficiarse de la condena en costas²² y iv) tienen la obligación de cancelar del monto de su indemnización, honorarios al abogado coordinador por la gestión judicial realizada directamente a favor del grupo e indirectamente en su nombre²³.

Tercero, porque la interpretación originaria y estrictamente legal de las normas en mención, no puede tomarse de manera incoherente, dado que sí de conformidad con la primera parte del inciso primero del artículo 55 de la Ley 472 de 1998, dentro del proceso existiendo debate jurídico y responsabilidades por definir, se permite la adhesión de nuevos integrantes del grupo sin abogado, debido a que se estima que sus intereses y derechos están siendo representados por el abogado coordinador, no puede deducirse validamente que el legislador tuvo la intención de impedir, cuando la discusión jurídica ya ha terminado, la “adhesión” sin representación, pues de ser así la norma no tendría un efecto lógico y útil.

Por lo expresado, entiende la Sala que en el caso puesto a consideración, el Tribunal acusado impuso a la demandante, la carga de actuar por conducto de apoderado judicial al adherirse después de proferido el fallo que finalizó el trámite de la acción de grupo, cuando en los términos constitucionales y legales no está obligada a cumplir dicho requisito, por lo tanto no tiene porque sufrir de tal exigencia consecuencias negativas para sus intereses jurídicos, menos aún, la de llegar a perder una indemnización a la que tiene derecho, dado que lo contrario sería tanto como afirmar que el debido proceso judicial que para este caso se encuentra expresamente regulado en la legislación puede quedar al arbitrio del juzgador, pues este implica *“el respeto a las reglas del procedimiento, es decir, la correcta aplicación de las formalidades, etapas, trámites y rituales establecidos en el ordenamiento jurídico; por tanto la pretermisión o las actuaciones por fuera de estas reglas comportan su violación”*²⁴, sobre todo cuando los funcionarios

²² Ley 472 de 1998, artículo 55.

²³ Ley 472 de 1998, artículo 65.

²⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B. Consejero Ponente: Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila. Sentencia de 19 de noviembre de 2009. Expediente N° 11001-03-15-000-2009-00892-00. Acción de Tutela. Actor: María Fernanda Valencia. C/. Consejo de Estado, Sección Primera.

públicos categoría que vincula a los Jueces de la República, están sometidos al principio de legalidad establecido en el artículo 6° de la norma superior.

En estos términos, en el sub judice están siendo vulnerados los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y debido proceso de la demandante, tanto así que ésta podría llegar a quedarse sin recibir la indemnización a que tiene derecho por virtud de la sentencia de 27 de mayo de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío, que resolvió la acción de grupo; esto por cuanto, como lo dijo la Sala apartes anteriores, el primero de los mencionados derechos fundamentales, no se reduce al aspecto principal relacionado con ejercicio libre de una acción o un recurso, sino que comprende un aspecto complementario que se extiende a la posibilidad de beneficiarse -sin pretensión litigiosa- de una decisión judicial, y en cuanto al segundo de los mencionados porque, una imposición jurídica que no tiene sustento legal ni utilidad constitucional, quebranta la variante de dicho derecho que constituye el acatamiento de las formas propias de cada juicio.

Así las cosas, como se expresó en líneas anteriores, existen dos visiones jurídicas sobre el asunto en debate, la del Tribunal Administrativo del Quindío y la del Juez de tutela; y si bien, es cierto y así lo ha expresado esta Sala en sede de tutela²⁵, puede haber diferentes interpretaciones posibles, sobre un mismo punto de derecho, pues en ello está ínsito el principio de autonomía interpretativa del juez de la causa ordinaria que el juzgador de amparo no puede soslayar por una simple diferencia de criterio, también lo es que, si una de aquellas, en este caso la escogida por la corporación acusada es contraria a la Constitución, por ir en contra vía del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, el Juez de tutela no puede vacilar reprocharla y prohibir su aplicación al caso concreto²⁶.

Ahora bien, entiende la Sala que una interpretación contraria a lo previamente establecido, no sólo coartaría injustificadamente la finalidad superior del mecanismo de adhesión a la sentencia que pone fin a la mencionada acción

²⁵ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B. Consejero Ponente: Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila. Bogotá D.C., 1 de Octubre de 2009. Expediente N° 2009-00778-00. Acción de tutela. Actor: Dilzo Antonio Armesto Sampayo. C/. Tribunal Administrativo del Cesar.

²⁶ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B. Consejero Ponente: Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila. Sentencia de 15 de abril de 2010. REF: 2009-00278-01. Acción de tutela. Actor: Rosaura Suárez Arroyo. C/. Juzgado 4° Administrativo del Circuito Judicial de Montería y otros. *"Esta Sala en jurisprudencia de tutela anterior ha sido clara al expresar con absoluta contundencia, que en aquellos eventos donde se encuentre en discusión el derecho de acceso a la administración de justicia, la acción de tutela contra providencias judiciales le permite al Juez Constitucional realizar una evaluación supra-legal más amplia de las consideraciones y decisiones tomadas sobre el asunto por el juez ordinario, puesto que esta garantía fundamental dentro de un Estado Social y Constitucional de Derecho, sólo puede llegar a ser limitada por el Legislador dentro de los parámetros constitucionales, dado que uno de los pilares fundamentales sobre los cuales se construye una sociedad democrática es su aparato judicial y su importancia radica en la posibilidad material y efectiva de acceso que a éste tengan los ciudadanos."*

colectiva, sino que, atentaría contra el principio “pro actione”²⁷, según el cual, en asuntos donde haya duda sobre la correcta interpretación de las normas que rigen un mecanismo de acceso a la administración de justicia, debe prevalecer aquella que permita su ejercicio.

Por otra parte, cuando el Juez de tutela encuentra vulnerado un derecho fundamental, sin dubitación alguna, debe proferir todas las órdenes que considere necesarias para su protección, las cuales *“adquieren la eficacia que este mecanismo constitucional exige, en la medida en que sean precisas y perentorias”*²⁸, esto por cuanto no tendría sentido que en virtud de esta providencia se permita a la actora participar como miembro del grupo afectado sin necesidad de acreditar derecho de postulación, y en últimas se impida por cualquier circunstancia adicional la indemnización, pese a haberse reconocido en el auto de 10 de noviembre de 2008 del Juzgado 3° Administrativo de Armenia, el cumplimiento de las condiciones uniformes respecto de la causa que originó el perjuicio; motivo por el cual para la efectividad del amparo debe ordenarse al Tribunal accionado el adelantamiento de las gestiones pertinentes para hacer efectivo el derecho de la demandante a percibir la indemnización como miembro del grupo.

Finalmente, en relación con el incremento del monto de la indemnización, reconocido en el proceso de acción de grupo, solicitado por el abogado coordinador de esta, entiende la Sala que no hay lugar a un pronunciamiento de fondo sobre el particular, dado que, como se dejó previamente expuesto en referencia a la Resolución N° 1776 de 2 de diciembre de 2009 de la Defensoría del Pueblo, esto es parte de los asuntos que están pendientes de ser definidos por los jueces de conocimiento al momento de determinar la forma como se realizará la indemnización del grupo de personas que adhirieron con posterioridad a la sentencia que puso fin al mencionado proceso, y hasta cuando no haya un pronunciamiento por la autoridad judicial correspondiente no puede el Juez de tutela asumir el conocimiento.

Como colorario de lo expuesto, resulta evidente que el literal b), del resolutivo primero del auto de 25 de marzo de 2009 proferido por el Tribunal Administrativo

²⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-1052/01 Magistrado Ponente Dr. Manuel José Cepeda Espinosa. “El rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo.”

²⁸ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B. Consejero Ponente: Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila. Bogotá D.C., 6 de agosto de 2009. Expediente N° 2008-00670-02. Acción de tutela. Actor: Enmanuel Neira Pérez. Cl. Director de Fiscalías y Director Administrativo y Financiero Seccional Atlántico, Fiscalía General.

del Quindío, que ordenó excluir de los interesados adheridos al fallo de 27 de mayo de 2008 proferido por esa misma corporación dentro de la acción de grupo con radicación N° 63-001-3331-003-2007-00026 a la ahora demandante, por no haber presentado su solicitud a través de apoderado judicial, violó sus derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y debido proceso, siendo necesario por ende acceder al amparo constitucional.

DECISIÓN

En atención a las consideraciones precedentes, la Sala amparará los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y debido proceso de Dora Josefina Montoya Carmona y dejará sin efectos el literal b), del resolutivo primero, del auto de 25 de marzo de 2009, proferido por Tribunal Administrativo del Quindío, dentro del proceso de acción de grupo con radicación N° 63-001-3331-003-2007-00026 contra el Municipio de Armenia, que dispuso no tener en cuenta como adheridos al fallo de 27 de mayo de 2008 de esa misma corporación, a los interesados que comparecieron sin apoderado judicial.

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

FALLA

Tutélanse los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y debido proceso de Dora Josefina Montoya Carmona, vulnerados por el literal b), del resolutivo primero, del auto de 25 de marzo de 2009, proferido por Tribunal Administrativo del Quindío, dentro del proceso de acción de grupo con radicación N° 63-001-3331-003-2007-00026 incoado contra el Municipio de Armenia, Quindío, que dispuso no tener en cuenta como adheridos al fallo de 27 de mayo de 2008 de esa misma corporación, a los interesados que comparecieron sin apoderado judicial.

Dejése sin efectos el literal b), del resolutivo primero, del auto de 25 de marzo de 2009, proferido por Tribunal Administrativo del Quindío, dentro del proceso de acción de grupo con radicación N° 63-001-3331-003-2007-00026 incoado contra el Municipio de Armenia, Quindío.

Ordénase al Tribunal Administrativo del Quindío, que al interior del proceso de acción de grupo con radicación 2007-00026, adelante las gestiones pertinentes para hacer efectivo el derecho de la actora a percibir la indemnización como miembro del grupo.

Notifíquese en legal forma a las partes, a la Defensoría del Pueblo, Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos y al Juzgado 3° Administrativo de Armenia.

Cópiese, notifíquese y, si no fuere impugnada, envíese a la Corte Constitucional para su eventual revisión. Cúmplase.

La presente providencia fue discutida en la Sala de la fecha.

BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ GERARDO ARENAS MONSALVE

VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA.