

T-088-99

Sentencia T-088/99

FALTA DE LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA-Abogado con poder de asunto de tutela anterior

FALTA DE LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA-Abogado con poder especial conferido para asunto diferente

FALTA DE LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA-Tardía ratificación de poder de abogado

REVISION EVENTUAL DE FALLOS DE TUTELA-Objeto/DEBIDO PROCESO DE TUTELA-Debate sobre el caso concreto debe tramitarse en las instancias

Según lo determina la propia Carta Política en su artículo 86, la revisión constitucional de las sentencias de tutela es de carácter eventual y no tiene el propósito de resolver en todos sus detalles el asunto ya examinado por los jueces sino el de verificar, frente a la Constitución, lo actuado por ellos, con miras al señalamiento de la doctrina constitucional y de la jurisprudencia sobre el alcance de las disposiciones relativas a los derechos fundamentales. Cosa distinta es que la Corte, cuando encuentre razones fundadas en su análisis para revocar total o parcialmente, o para modificar lo resuelto, introduzca los necesarios cambios en la determinación concreta, o en la orden impartida, adecuándolas a su doctrina. Pero este efecto es secundario y accesorio a las funciones primordiales de unificación jurisprudencial y pauta doctrinal confiadas a la Corte, e indica que la controversia propiamente dicha, con la plenitud de los elementos de hecho sobre los cuales recae la solicitud de amparo, la legitimidad de las partes y de los intervinientes y la discusión detallada acerca de las pruebas llevadas al proceso, debe darse en las instancias. Por lo cual resulta extemporáneo que, ya en curso de la revisión, se saquen a relucir por las partes hechos o factores totalmente nuevos que no se debatieron en instancia, entre otras razones por la muy poderosa de que no han sido sometidos al análisis de la contraparte ni de los terceros interesados, ni ha habido al respecto posibilidad de que se defiendan, controvirtiendo lo pertinente, como corresponde al debido proceso.

INCIDENTE DE DESACATO-Objeto jurídico

El sistema jurídico tiene prevista una oportunidad y una vía procesal específica para obtener que los fallos de tutela se cumplan y para provocar que, en caso de no ser obedecidos, se apliquen sanciones a los responsables, las que pueden ser pecuniarias o privativas de la libertad, según lo contemplan los artículos 52 y 53 del Decreto 2591 de 1991. El incidente respectivo, al que se ha referido esta Corporación en varios fallos, tiene lugar precisamente sobre la base de que alguien alegue ante el juez competente que lo ordenado por la autoridad judicial con miras al amparo de los derechos fundamentales no se ha ejecutado, o se ha ejecutado de manera incompleta o tergiversando la decisión del fallador.

INCIDENTE DE DESACATO-Improcedencia de tutela para atacar la decisión judicial que lo resuelve

Referencia: Expediente T-182976

Acción de tutela incoada por José Guillermo T. Roa Sarmiento contra los juzgados Promiscuo Municipal de Chinavita y Penal del Circuito de Garagoa.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los diecisiete (17) días del mes de febrero de mil novecientos noventa y nueve (1999).

Se revisan los fallos proferidos en el asunto de la referencia por el Tribunal Administrativo de Boyacá y por el Consejo de Estado.

#### I. INFORMACION PRELIMINAR

JOSE GUILLERMO T. ROA SARMIENTO incoó acción de tutela contra los juzgados Promiscuo Municipal de Chinavita y Penal del Circuito de Garagoa. Dijo actuar en su condición de apoderado judicial de HIPOLITO ROA GAMEZ dentro del proceso de tutela -distinto del presente-, promovido por este último ciudadano contra ORLANDO VELA, propietario de la industria cafetera "CIMARRON".

Expresó el accionante que en el proceso de tutela al cual se acaba de hacer alusión, él

representó judicialmente a la parte demandante con el fin de obtener la protección de los derechos a la vida, a la salud y al medio ambiente sano de su representado. Afirmó que el Juzgado Penal del Circuito de Garagoa, mediante fallo de segunda instancia proferido el 19 de diciembre de 1997, accedió a las pretensiones del actor y que en esa oportunidad resolvió lo siguiente:

“PRIMERO.- REVOCAR la sentencia proferida por el Juez Promiscuo Municipal de Chinavita (...) y, en su lugar, CONCEDER LA TUTELA SOLICITADA POR HIPOLITO DE JESUS ROA GAMEZ, en el sentido de ordenar al director de la Corporación Autónoma Regional de Chivor “CORPOCHIVOR” y al señor Secretario de Salud de Boyacá, que en el término de ciento veinte (120) días, contados a partir de la fecha, sobre la base de un estudio de impacto ambiental de la actividad productora de la procesadora de CAFE CIMARRON, adopten de manera coordinada y concurrente, las medidas ambientales y de control necesarias para reducir al mínimo el efecto maligno que esas actividades pueden tener para la salud de las personas que habitan en el área urbana del municipio de Chinavita.

SEGUNDO.- ORDENAR al Juez Promiscuo Municipal de Chinavita, de acuerdo con las atribuciones que le da la ley, ejercer la vigilancia efectiva de lo ordenado en esta providencia e imponer las sanciones respectivas en caso de incumplimiento, de conformidad con el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991”.

Según el demandante, los despachos judiciales contra los cuales se dirige la acción, mediante providencias del 21 de abril y 18 de mayo de 1998 -proferidas en el curso del incidente de desacato promovido por la parte actora-, convirtieron en inocuo el fallo de amparo constitucional, lo cual, a su juicio, constituye una vía de hecho.

Al decidir dicho incidente, el juez de primera instancia determinó que la adopción de las medidas ambientales y de control a las que se refirió la sentencia de tutela fueron establecidas para reducir al mínimo los efectos malignos de la perturbación ecológica sobre la salud de las personas del área urbana del municipio, y que como los mínimos autorizados legalmente no se rebasaron, no se podía condenar a la parte demandada por desacato.

Esa decisión fue confirmada por el Juzgado Penal del Circuito de Garagoa, el cual, mediante providencia del 18 de mayo de 1998, consideró:

“El cumplimiento de la sentencia de tutela de segunda instancia por parte del Juzgado Promiscuo de Chinavita fue el adecuado, adoptando las medidas necesarias tendientes a ejercer la vigilancia y efectividad del pronunciamiento de este despacho. Esto se encuentra demostrado dentro del trámite incidental: la Corporación Autónoma Regional de Chivor “CORPOCHIVOR”, en coordinación con la Secretaría de Salud de Boyacá, realizó un estudio del impacto ambiental, donde se estableció que la empresa “CAFE CIMARRON” no causa contaminación por cuanto utiliza solamente gas propano para el calentamiento de la tostadora; además reportó la emisión de partículas en 0.28 kg/h, estando la norma de emisión en 1.56 kg/h, lo que indica, que la emisión de partículas de la empresa procesadora “CAFÉ CIMARRÓN”, ubicada en el perímetro urbano del mencionado municipio, es inferior al 50% de la norma establecida y que de acuerdo a los resultados, ésta representa sólo el 17.94%, es decir muy por debajo del límite.

Analizadas así las cosas y habida cuenta de que el impacto ambiental que causa la procesadora “CAFÉ CIMARRON” en el perímetro urbano de Chinavita es mínimo, de acuerdo con la experticia rendida por la Secretaría de Salud de Boyacá y Corpochivor, donde se tiene que dicha procesadora, causa a las normas establecidas que regulan el medio ambiente en nuestro país, pues dicho impacto según sus resultados establecidos, es únicamente del 17.94%, o sea que nos da a entender claramente que se está cumpliendo a cabalidad con las normas que regulan el medio, y en consecuencia, el señor Director de la Corporación Autónoma Regional de Chivor “CORPOCHIVOR” y el Secretario de Salud de Boyacá cumplieron a cabalidad lo ordenado por este despacho y en fallo de segunda instancia, proferido dentro del proceso de tutela ya mencionado” (folios 31 y 32 del expediente).

Con base en lo anterior, el demandante pidió la protección de los derechos invocados y, en consecuencia, solicitó al juez de tutela que impusiera las siguientes condenas:

“3.1 Hacer cumplir estrictamente el fallo de tutela, EL CUAL PROTEGIO EL DERECHO FUNDAMENTAL DE LA VIDA DEL TUTELANTE, evitando que dicho fallo SEA INOCUO y que, únicamente sirva para ENMARCAR.

3.2 Como consecuencia, amparar los derechos fundamentales de mi mandante, los cuales fueron violados o se encuentran amenazados por los demandados, conforme a lo dicho anteriormente, especialmente, al no tomar medida alguna tendiente al cumplimiento del fallo

tutelar ya proferido, por medio del cual se protegieron derechos fundamentales de HIPOLITO DE JESUS ROA GAMEZ;

3.3 Con fundamento en el fallo de tutela que protegió el DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIDA DE HIPOLITO DE JESUS ROA GAMEZ, se ordene que CAFÉ CIMARRON, DEBE TRASLADAR SU PROCESO PRODUCTIVO DE LA ZONA URBANA RESIDENCIAL A UNA ZONA URBANA INDUSTRIAL si existe dentro del municipio, o EN SU DEFECTO, A LA ZONA RURAL DEL MISMO;

3.4 Que mientras CAFÉ CIMARRON cumple con lo anterior, SE LE PROHIBA REALIZAR CUALQUIER PROCESO DE TRANSFORMACION QUE CONLLEVE LA MÁS MINIMA CONTAMINACION AMBIENTAL”.

## II. FALLOS OBJETO DE REVISION

El Tribunal Administrativo de Boyacá, mediante providencia del 3 de agosto de 1998, decidió rechazar por improcedente la acción de tutela instaurada, en el entendido que la incoaba HIPOLITO DE JESUS ROA GAMEZ, con base en las siguientes consideraciones:

“Observa la Corporación a primera vista que la acción se interpone contra los Juzgados de Chinavita y de Garagoa (Penal del Circuito) quienes, como se acredita, fallaron en primera y segunda instancia la tutela que el mismo actor propuso contra el particular Orlando Vela, propietario de la Industria Cafetera “CIMARRON”, instalada en el perímetro urbano del Municipio de Chinavita.

Aparece también en autos el incidente de desacato que dentro del mismo asunto dictaron las mismas agencias judiciales, es decir, el Juzgado Promiscuo Municipal de Chinavita y Penal del Circuito de Garagoa. Así mismo aparece la intervención de CORPOCHIVOR y de la Secretaría de Salud del Departamento, quienes establecieron que la actividad industrial desarrollada por el señor Vela en su empresa cafetera CIMARRON se adelanta dentro de las condiciones sanitarias establecidas por la ley. Así, pues, encuentra la Corporación infundada e improcedente la acción por cuanto el asunto ya fue conocido y juzgado de manera definitiva.

El artículo 37 del Decreto 2591 así lo prevé e inclusive lo sanciona. No resulta difícil

establecer que el objetivo de la acción aquí instaurada es idéntico al pretendido con la tutela propuesta por el actor ante el Juzgado Promiscuo Municipal de Chinavita contra el señor Orlando Vela.

De otra parte, no es de recibo instaurar acciones contra decisiones o sentencias proferidas de igual naturaleza.

Así las cosas se rechazará por improcedente la acción interpuesta”.

Mediante fallo del 3 de septiembre de 1998, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo -Sección Primera-, confirmó la decisión impugnada.

Manifestó el juez de segunda instancia:

“En el sub exánime que nos ocupa no aprecia la Sala que se esté en presencia de una vía de hecho, pues si bien es cierto que tanto el Juez Promiscuo Municipal de Chinavita como el Penal del Circuito de Garagoa denegaron el desacato solicitado, lo hicieron con base en pruebas que obran en el proceso.

Pero, además:

a) El examen de una y otra tutela demuestran que se trata de los mismos hechos y que la protección que se pide se refiere a los mismos derechos a la vida, la salud y el derecho a un ambiente sano. Toda la argumentación y las peticiones de una y otra tutela coinciden en que la industria cafetera CIMARRON, por causar afección a la salud del accionante, debe ser retirada del perímetro urbano del municipio de Chinavita.

Por lo demás, lo ordenado en el fallo de tutela proferido por el Juez Penal del Circuito de Garagoa fue muy claro cuando dispuso que, previo un estudio de impacto ambiental, las autoridades administrativas adoptaran las medidas necesarias para evitar los efectos de la contaminación para los habitantes de dicho municipio. Del estudio respectivo, como se analiza en los fallos que resolvieron el incidente de desacato, se estableció que el nivel de contaminación era inferior a los normales, razón por la cual no había medida que tomar. En esas circunstancias, las decisiones judiciales adoptadas no pueden consituir vía de hecho.

b) Ahora, si del cumplimiento del fallo inicial se tratase solamente, no es la acción de tutela

el mecanismo idóneo para ello.

c) Pero, además, el abogado que ha promovido la acción de tutela carece del derecho de postulación, pues el poder que recibió para iniciar la acción de tutela contra el señor Orlando Vela no puede servirle para la presente.

La acción de tutela es eminentemente subjetiva y personal, instituida con el propósito específico de dar protección inmediata a los derechos fundamentales de una persona cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de la autoridad pública, o de particulares, en los casos y dentro de las condiciones señaladas por la ley; de suerte que, como lo ha dicho la Corte Constitucional, su ‘titular es la persona agraviada o amenazada en sus derechos fundamentales, quien tiene el deber de iniciarla directamente o por medio de representante, salvo los casos señalados en el decreto 2591 de 1991, que permite hacerlo al Defensor del Pueblo o a un personero municipal o distrital’.

Mediante escrito presentado ante esta Corporación, HIPOLITO ROA GAMEZ expresó su deseo de ratificar la actuación surtida en su nombre por JOSE GUILLERMO T. ROA SARMIENTO.

### III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

#### 1. Competencia

Esta Sala es competente para revisar los fallos en referencia, de acuerdo con lo establecido en los artículos 86 y 241 de la Carta Política, y en el Decreto 2591 de 1991.

2. Falta de legitimación del abogado que ejerció la acción de tutela por no existir poder para tal efecto. Tardía notificación del interesado, la cual ya no tiene lugar durante la revisión eventual de los fallos de tutela

En primer lugar debe la Corte referirse a la circunstancia de que quien incoó la acción de tutela que ahora ocupa su atención fue el abogado JOSE GUILLERMO T. ROA SARMIENTO, haciendo valer su calidad de apoderado de HIPOLITO ROA GAMEZ dentro de un anterior juicio de amparo constitucional. Cabe señalar además que no se aportó al proceso documento en el que conste el poder conferido por éste último al citado profesional para que propusiera la segunda tutela en su nombre. Tampoco se hizo referencia alguna a la figura legal de la agencia oficiosa por encontrarse ROA GAMEZ en imposibilidad de asumir su propia defensa,

lo cual ha debido manifestarse expresamente, si así sucedía, tal como lo prescribe el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991.

En relación con el tema de la legitimación de los abogados para instaurar la acción de tutela aduciendo la representación judicial que ellos ejercieron en proceso diferente -aunque también sea otro de amparo constitucional- esta Sala reitera los criterios expuestos en varias de sus providencias:

“La acción de tutela puede ser intentada, según lo dispone el artículo 86 de la Constitución, por la persona afectada, “...por sí misma o por quien actúe a su nombre...”. De allí se deduce que no es indispensable obrar directamente y que, por tanto, puede otro actuar en representación de la persona que ve conculcados o amenazados sus derechos fundamentales.

No obstante, esto no significa que toda persona pueda asumir de manera indeterminada y sin límite la representación de cualquiera otra para ejercer, a nombre de ésta, la acción de tutela.

“...quien actúe por otro para ejercer la acción de tutela habrá de presentar el correspondiente poder, que se presumirá auténtico, o deberá expresar en la demanda de protección que obra en calidad de agente de derechos ajenos cuyo titular carece de posibilidades para iniciar directamente el proceso”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-128 del 30 de marzo de 1993).

“Los poderes se presumen auténticos, según lo dispone el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, pero, obviamente, tal autenticidad no puede predicarse de poderes no presentados, ya que el juez no está autorizado para presumir que alguien apodera los intereses de otro, sin que en el respectivo expediente ello aparezca acreditado.

Ahora bien, cabe en materia de tutela la agencia oficiosa, pero ella únicamente tiene cabida cuando el titular de los derechos fundamentales alegados “no esté en condiciones de promover su propia defensa”, circunstancia que, por mandato legal expreso, deberá manifestarse en la solicitud (Artículo 10, Decreto 2591 de 1991).

La Corte Constitucional ha resaltado la necesidad de la indefensión del interesado, como

requisito sine qua non de la agencia oficiosa (...).

De lo expuesto se deduce que no podían los abogados en los casos bajo examen atribuirse, sin poder, la facultad de agenciar los derechos de extrabajadores de Colpuertos, menos todavía si no se configuraba ejercicio de una agencia oficiosa, que ni tenía lugar, por cuanto faltaba el requisito de la indefensión de los solicitantes, ni fue puesta de presente en las respectivas demandas, ni tampoco ratificada por los interesados.

“...no obstante la informalidad propia de la tutela y la presunción de autenticidad que el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 establece a favor de los poderes presentados, es entendido, por las características de la acción, que todo poder en materia de tutela es especial, vale decir, se otorga una sola vez para el fin específico y determinado de representar los intereses del accionante en punto de los derechos fundamentales que alega, contra cierta autoridad o persona y en relación con unos hechos concretos que dan lugar a su pretensión” (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-01 del 21 de enero de 1997).

En reciente Sentencia, la Corte afirmó la falta de legitimación para instaurar la acción de tutela cuando se pretende hacer valer un poder especial conferido para representar judicialmente a otra persona en proceso diferente. Así lo dijo con claridad la Sala Segunda de Revisión en la Sentencia T-530 del 29 de septiembre de 1998 (M.P.: Dr. Antonio Barrera Carbonell).

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que ROA GAMEZ mediante escrito presentado ante esta Corte, y encontrándose ya el asunto en sede de revisión, expresó su ánimo de ratificar todas las actuaciones surtidas por el abogado ROA SARMIENTO. Al respecto, considera la Corte que el acto de ratificación es en el presente caso tardío, en la medida en que se dejó para el último momento procesal, cuando debió haberse hecho expreso durante el curso normal de las instancias, y no en sede de revisión.

3. Objeto de la revisión constitucional de los fallos de tutela. El debate sobre el caso concreto debe tramitarse en las instancias

Según lo determina la propia Carta Política en su artículo 86, la revisión constitucional de las sentencias de tutela es de carácter eventual y no tiene el propósito de resolver en todos sus

detalles el asunto ya examinado por los jueces sino el de verificar, frente a la Constitución, lo actuado por ellos, con miras al señalamiento de la doctrina constitucional y de la jurisprudencia sobre el alcance de las disposiciones relativas a los derechos fundamentales. Cosa distinta es que la Corte, cuando encuentre razones fundadas en su análisis para revocar total o parcialmente, o para modificar lo resuelto, introduzca los necesarios cambios en la determinación concreta, o en la orden impartida, adecuándolas a su doctrina. Pero este efecto es secundario y accesorio a las funciones primordiales de unificación jurisprudencial y pauta doctrinal confiadas a la Corte, e indica que la controversia propiamente dicha, con la plenitud de los elementos de hecho sobre los cuales recae la solicitud de amparo, la legitimidad de las partes y de los intervinientes y la discusión detallada acerca de las pruebas llevadas al proceso, debe darse en las instancias. Por lo cual resulta extemporáneo que, ya en curso de la revisión, se saquen a relucir por las partes hechos o factores totalmente nuevos que no se debatieron en instancia, entre otras razones por la muy poderosa de que no han sido sometidos al análisis de la contraparte ni de los terceros interesados, ni ha habido al respecto posibilidad de que se defiendan, controvirtiendo lo pertinente, como corresponde al debido proceso.

Por tales razones, estima la Sala que no se subsanó el vicio de falta de legitimación en la etapa procesal oportuna.

4. El objeto jurídico del incidente de desacato. Improcedencia de la tutela para atacar la decisión judicial que lo resuelve

Es pertinente anotar que la tarea encomendada a la Corte Constitucional en materia de tutela es la de establecer si los fallos proferidos por los jueces de instancia se ajustaron a los preceptos constitucionales y legales que rigen la materia. En el caso sub examine encuentra la Corte que las providencias objeto de análisis decidieron el asunto en debida forma y ningún reparo merecen por parte del juez de revisión.

En tal virtud, se confirmará la decisión adoptada en segunda instancia por el Consejo de Estado, sin que sea procedente entrar al fondo del asunto precisamente por la aludida falta de legitimación en la causa de quien instauró la acción.

Empero, la Corte, por razones de pedagogía constitucional, estima pertinente destacar que el sistema jurídico tiene prevista una oportunidad y una vía procesal específica para obtener

que los fallos de tutela se cumplan y para provocar que, en caso de no ser obedecidos, se apliquen sanciones a los responsables, las que pueden ser pecuniarias o privativas de la libertad, según lo contemplan los artículos 52 y 53 del Decreto 2591 de 1991.

El incidente respectivo, al que se ha referido esta Corporación en varios fallos, tiene lugar precisamente sobre la base de que alguien alegue ante el juez competente que lo ordenado por la autoridad judicial con miras al amparo de los derechos fundamentales no se ha ejecutado, o se ha ejecutado de manera incompleta o tergiversando la decisión del fallador.

Ese es cabalmente el punto objeto de controversia dentro del aludido procedimiento incidental, razón suficiente para considerar que no cabe al respecto una vía judicial distinta, menos aún la de una nueva acción de tutela, que por definición no procedería en cuanto se tendría al alcance del interesado otro medio -y muy eficaz- de defensa judicial.

Pero además, admitir la posibilidad de que en un nuevo juicio de amparo volvieran a ser verificados aquellos hechos que constituyeron en su momento el motivo de decisión plasmado en un fallo de tutela precedente, conduciría ni más ni menos a reabrir un debate ya concluido, con claro desconocimiento del principio de la cosa juzgada. No es posible, entonces, volver a plantear los fundamentos de hecho y de derecho que se examinaron en la primera tutela ni convertir el incidente de desacato en un pretexto para ello.

No se descarta, por supuesto, que en la actuación judicial que termina accediendo o no a imponer las sanciones por desacato hayan incurrido los jueces en vías de hecho susceptibles, en cuanto tales, de la acción de tutela. Pero esa eventualidad resulta ser extraordinaria y requiere, como lo ha sostenido reiteradísima jurisprudencia de esta Corporación, la prueba incontrovertible de un comportamiento judicial a todas luces contrario al ordenamiento jurídico, y la certidumbre de que al respecto no existe otro medio eficaz de defensa judicial.

No admite la Corte como plausible la posibilidad de la “cascada de tutelas”, menos en relación con asuntos claramente definidos por las instancias competentes, pues ello comportaría innecesario y peligroso factor de perturbación en la actividad judicial y en la misma función de defensa de los derechos fundamentales.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR el fallo proferido por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo -Sección Primera-, mediante el cual negó la protección solicitada.

Segundo.- DAR cumplimiento a lo previsto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado Ponente

Presidente de la Sala

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Magistrada (E)

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ

Secretario General (E)