

T-162-97

Sentencia T-162/97

IMPUGNACION FALLO DE TUTELA-Alcance

Cuando un juez impide a una persona impugnar un fallo de tutela, viola el derecho al debido proceso. El derecho a impugnar el fallo es una de las formas propias del proceso de tutela consagradas en la Constitución, a la vez que es una figura que cristaliza el derecho a la defensa y el principio de las dos instancias. Desconocerlo no sólo vulnera la garantía fundamental al debido proceso, también impide acceder a la administración de justicia y pone en peligro la protección de los derechos invocados por los ciudadanos en las demandas de tutela. De hecho, la importancia de este trámite radica en ser el medio de defensa judicial idóneo para hacer efectivas las garantías constitucionales.

El juez de tutela, al igual que cualquier otro funcionario judicial, puede realizar una actuación que viole o ponga en peligro un derecho fundamental; es decir, una de aquellas actuaciones contra las cuales procede la acción de tutela.

IMPUGNACION FALLO DE TUTELA-Improcedencia recurso contra auto que niega

Frente al auto que niega la impugnación de un fallo de tutela no procede ningún recurso.

JUEZ DE TUTELA-Alcance de la remisión al estatuto procesal civil

El juez de tutela no puede remitirse al estatuto procesal civil cuando lo desee y para lo que quiera. Es claro que la norma no permite aplicar cualquier disposición del Código citado al trámite de la tutela; la remisión únicamente puede hacerse a los principios generales. Y la aplicación de dichos preceptos, sólo será posible en la medida en que no sean contrarios a lo dispuesto en el Decreto 2591 de 1991.

IMPUGNACION FALLO DE TUTELA-Diferencias con la apelación

Al ser la impugnación diferente de la apelación, no hay razón para que el recurso de queja que procede contra el auto que niega la segunda de estas figuras procesales, tenga que proceder contra el auto que niega la primera. Y si se acepta que son diferentes pero se

insiste en que son figuras parecidas, las similitudes que se encuentren entre ellas no son argumentos suficientes para justificar aplicaciones analógicas, pues las diferencias entre una y otra institución procesal se deben, no sólo a las características propias de cada una de ellas, sino básicamente, a lo disímiles que son los procesos a los que pertenecen respectivamente.

ACCION DE TUTELA-Informalidad

Uno de los principios más importantes que rige el trámite de la acción de tutela es el de la informalidad. Este rasgo surge de la naturaleza y finalidad misma de la acción, pues al ser la tutela el medio que confirió la Constitución Política a los ciudadanos para hacer efectivos sus derechos fundamentales, es necesario excluir el ritualismo y el tecnicismo. De hecho, al ser una acción que pueden interponer las personas sin mayores conocimientos jurídicos, es imposible exigir en su trámite formalidades que entienden y manejan sólo los expertos en derecho. Por otro lado, la protección que reclaman con tanta urgencia los derechos fundamentales, y que la tutela pretende brindar, no se puede supeditar a la observancia de cuestiones meramente procesales.

ACCION DE TUTELA-Celeridad del procedimiento/PRINCIPIO DE CELERIDAD DEL PROCEDIMIENTO EN TUTELA

El procedimiento se debe regir por la noción de celeridad. Si bien es cierto que en cualquier proceso la demora injustificada no sólo es indeseable, sino que de hecho es sancionable por considerarse violatoria del debido proceso, también es cierto que en materia de tutela la rapidez es un factor primordial. En primer lugar, por su carácter de fundamentales, los derechos que protege esta acción deben ser defendidos de forma inmediata; el efecto de su violación no puede aumentar por la lentitud de la acción judicial. Y, en segundo lugar, la tutela no es un mecanismo que pretenda resarcir daños sino evitarlos; por esto, más que en ningún otro proceso, la dilación debe ser abolida.

RECURSO DE QUEJA-Improcedencia en tutela

El recurso de queja es excesivamente técnico y dispendioso; en modo alguno se compeadece con los principios de informalidad y celeridad propios de un trámite de carácter preferente y sumario, tal como es el caso de la acción de tutela. Si se sostiene la tesis de que la queja

procede en el trámite de tutela, habría que elegir entre dos caminos: aplicarlo tal cual como se encuentra en el estatuto procesal civil o acomodarlo a los principios que se han señalado. Si se opta por el primero, se acabaría violando y desconociendo las directrices del trámite de tutela, y si se opta por el segundo camino, tocaría hacer implementar tantas modificaciones al recurso de queja, que se terminaría inventado uno nuevo, labor propia del legislador.

ACCION DE TUTELA CONTRA ACCION DE TUTELA-Procedencia por negación de impugnación

La decisión de un juez de negar la impugnación de un fallo de tutela sí puede ser cuestionada mediante otra acción de tutela. En caso de que el funcionario judicial haya incurrido en una vía de hecho, ha realizado una acción que viola una serie de derechos fundamentales y frente a la cual no existe otro medio de defensa judicial.

VIA DE HECHO-Improcedencia frente a interpretaciones/PODER EN ASUNTO DE TUTELA-Presunción de autenticidad/VIA DE HECHO EN PROCESO DE TUTELA-Desconocimiento presunción autenticidad de poderes

Las discrepancias entre si la expresión debidamente del artículo 32 del Decreto 2591 de 1991 contempla o no la forma como se han de presentar los poderes, son de carácter interpretativo y por lo tanto no dan lugar a una vía de hecho. Existiendo hipótesis posibles que permitían suponer que el poder era auténtico, el Juez prefirió optar por una que cuestionaba su legitimidad. La vía de hecho en la que incurrió el Juez consistió en desconocer una clara regla de interpretación consignada en el Decreto 2591 de 1991, según la cual los poderes se presumirán auténticos. Obviamente si se prueba la irregularidad del poder, la presunción puede ser desvirtuada, pero mientras eso no suceda, el juez de tutela no puede plantear supuestos que lleven a la presunción contraria, por el hecho de que para él sean más plausibles. Negarse a conceder una impugnación por no presumir auténticos los poderes, es una actuación claramente ilegal, es una vía de hecho. El Juez de Tutela violó los derechos al debido proceso, a impugnar un fallo de tutela y a acceder a la justicia.

MEDIDAS PROVISIONALES PARA PROTEGER UN DERECHO-Conexidad/INCIDENTE DE DESACATO-Suspensión/FALLO DE TUTELA-Cumplimiento inmediato

La norma permite establecer que la conexidad entre el derecho que se alegue violado y la medida provisional adoptada, es el criterio que permite establecer si el juez actuó

correctamente. En otras palabras, si la orden está encaminada a tutelar la garantía fundamental aparentemente vulnerada, entonces podrá decirse que el juez estaba facultado para adoptarla. En el caso concreto, la Jueza consideró necesario suspender el incidente por desacato adelantado contra el Alcalde, como mecanismo para tutelar el derecho del Municipio a impugnar un fallo de tutela. El problema de esta decisión, es que la medida provisional no tiene conexidad alguna con el derecho que se pretende tutelar. Prueba de ello, es que si el Juez que negó la impugnación la hubiese concedido, el Alcalde encargado habría tenido que cumplir, de todas formas, con lo dispuesto en el fallo de primera instancia, so pena de ser sancionado. Las sentencias de los jueces de tutela son de inmediato cumplimiento, ni el trámite de la segunda instancia, ni el de revisión ante la Corte Constitucional justifican desconocerlas, pues son trámites que se surten en el efecto devolutivo. Además, la orden de suspender el incidente por desacato no solo no defendió en ningún sentido el derecho del Municipio, sino que afectó los derechos de la empresa, al dejar sin efecto la orden de otro juez de tutela. Por tanto, la Jueza no estaba facultada para adoptar la medida provisional antes mencionada, pues en ningún sentido protegía el derecho del Municipio de impugnar un fallo de tutela.

Referencia: Expediente T-115166

Temas:

Procedimiento de la acción de tutela

Procedencia de tutela contra tutel

Improcedencia del recurso de queja en materia de tutela

Reglas en materia de poderes (presunciones)

Suspensión del incidente por desacato como medida preventiva

Demandante:

Francisco Javier Alvarado Paternina

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Santafé de Bogotá, D.C., marzo veinte (20) de mil novecientos noventa y siete (1997).

La Sala Cuarta de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, compuesta por los Magistrados José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara y Carlos Gaviria Díaz, este último en calidad de ponente,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN,

procede a dictar, en el grado jurisdiccional de revisión, la siguiente

SENTENCIA

1. Hechos

En el municipio de Tarazá, departamento de Antioquia, desde hace más de un año se creó un vínculo de carácter contractual entre la Compañía SURCO limitada y la Alcaldía. Sin embargo, la relación no se ha dado en los mejores términos, pues a partir del mes de abril de 1996, el municipio tomó unilateralmente una serie de decisiones que perjudicaban, tanto los intereses de la empresa como los del abogado de la misma. Por eso, al considerar que la administración había violado sus derechos de manera ostensible, decidieron interponer ante el Juzgado Promiscuo de Tarazá una acción de tutela en contra del municipio, representado por su Alcalde Luis María Calle Ruiz. Las razones aducidas por los actores para fundamentar su queja fueron, el desconocimiento del debido proceso que se debe observar en toda actuación administrativa, la imposibilidad de poder defenderse cabalmente, y el consecuente perjuicio que ello generó a su derecho al trabajo. La demanda se presentó el 3 de julio de 1996; a los cinco días se notificó al Alcalde, representante legal del municipio, quien aportó el alegato y las pruebas correspondientes por medio de apoderado. Finalmente, el 16 de julio, el Juez dictó sentencia tutelando los derechos de la empresa SURCO limitada y por el abogado Alberto Cerro Palomino.

Al día siguiente se notificó a la Dra. Martha Cecilia Acosta López, asesora jurídica del municipio; ella impugnó el fallo el 22 de julio, actuando dentro del término legal y adjuntando un poder conferido por el Alcalde Luis María Calle Ruiz. Sin embargo, el Juez Promiscuo Municipal de Tarazá, mediante auto del 23 de julio de 1996, resolvió rechazar la impugnación por considerar que no se había presentado debidamente. En su criterio, el poder presentado por la abogada era irregular por dos razones: 1) Logró establecer que fue autenticado ante el Notario 23 del Círculo de Medellín el 21 de Marzo de 1996; por tratarse de una fecha anterior al día en que se interpuso la tutela, concluyó que el documento se autenticó en blanco y posteriormente se llenó, lo cual constituye una irregularidad; y 2) Como el poder conferido por el Señor Alcalde Luis María Calle Ruiz, no tenía fecha alguna, presumió que se otorgó con posterioridad al día en que se dictó el fallo, a saber, el 16 de julio. Esta conclusión lo llevó a cuestionar la legitimidad del poder, pues en esa fecha el Señor Calle Ruiz no era el representante legal del municipio, debido a que se encontraba en vacaciones desde el día 12 del mismo mes. En efecto, del 13 al 31 de julio del año pasado, el Señor Francisco Javier Alvarado Paternina fue nombrado Alcalde encargado de Tarazá.

A los dos días de tomar esta determinación, el Juez inició un incidente por desacato en contra del Alcalde encargado de Tarazá, por el incumplimiento del fallo de tutela, a solicitud del abogado Alberto Cerro Palomino.

2. Demanda

El 26 de julio de 1996, el Señor Francisco Javier Alvarado Paternina, como representante legal del municipio y por intermedio de su apoderado Pedro Digno Noriega Vergara, interpuso acción de tutela en contra del Juez Promiscuo Municipal de Tarazá. El actor considera que el auto del 23 de julio, mediante el cual el funcionario judicial demandado negó la impugnación solicitada, desconoce el derecho al debido proceso y el derecho a la defensa, pues “(...) no existe razón, para que un olvido u omisión, en las fechas de un poder, extingan o eliminen las facultades en él contenidas, máxime en una actuación de tutela, donde la informalidad es bien recibida.”¹

Pidió el demandante que se tutelaran los derechos invocados, ordenando al funcionario judicial demandado admitir el recurso de apelación interpuesto el 22 de julio de 1996 por la Dra. Martha Cecilia Acosta López, asesora jurídica del municipio de Tarazá. Como medida

preventiva, solicitó el demandante que se ordenara al referido Juez de tutela, suspender el trámite incidental por desacato, con fundamento en el artículo 7° del Decreto 2591 de 1991, el cual faculta al juez para ordenar cualquier medida encaminada a proteger el derecho o a evitar que se produzcan otros daños como consecuencia de los hechos realizados.

3. Primera instancia

Mediante un auto del 29 de julio de 1996, la Jueza Penal del Circuito de Cauca (Antioquia), admitió la referida demanda de tutela y concedió la medida preventiva solicitada en la demanda, es decir, ordenó la suspensión del trámite incidental que por desacato se adelantaba en contra del Alcalde encargado de Tarazá.

Resuelve, entonces, solicitar a la Corte Constitucional que devuelva el expediente al Juzgado Promiscuo Municipal para que se surta el trámite correspondiente a la impugnación, en el caso de no haberlo seleccionado para revisión. Adicionalmente, mantiene la medida provisional de suspensión del incidente por desacato.

4. Impugnación

El Juez demandado, señor Julio Martín Salazar Giraldo, impugnó la sentencia de primera instancia. En su criterio, no es válido concluir que cualquier persona está legitimada para recurrir un fallo de tutela, por haber señalado la Corte Constitucional que la expresión debidamente hace referencia únicamente al término para interponer el recurso. Hay ciertas reglas básicas que deben seguirse, impidiendo, por ejemplo, que quien no es el representante legal de un municipio, actúe en nombre de éste. Por tanto, el respetar éstas directrices en las providencias, en modo alguno puede ser considerado una vía de hecho. Además, se opone a la decisión de prolongar indefinidamente la medida provisional de suspender el incidente por desacato; es una orden que permite a la administración desconocer los derechos fundamentales de los asociados y deja sin efecto un fallo judicial.

Por su parte, el señor Alberto Cerro Palomino, quien junto a la empresa Surco limitada promovió la acción de tutela contra el municipio de Tarazá, presentó también una impugnación. Alegó, como tercero con interés, que así tenga razón el fallo al señalar que el Juez Promiscuo Municipal de Tarazá se equivocó en su providencia, la administración no podía desconocer la orden judicial. No es dado a los funcionarios decidir si cumplen o no un

fallo. El incidente por desacato busca determinar si se incumplió un mandato judicial, para, en caso de constatar la falta, imponer una sanción. Por lo tanto, la decisión de suspender dicho incidente es errónea; la Jueza Penal del Circuito de Caucaasia puede apartarse del criterio de un funcionario judicial, pero no permitir a la administración o a los particulares desconocer su autoridad.

5. Segunda instancia

El Tribunal Superior de Antioquia conoció este caso en segunda instancia, y mediante sentencia del 11 de septiembre de 1996, resolvió revocar en todas sus partes la sentencia proferida por la Jueza de primera instancia. La decisión encuentra fundamento en dos razones. Por una parte, para que pueda proceder una tutela contra una providencia judicial, es necesario que ésta constituya una vía de hecho; en el caso que se analiza, el juez demandado se limitó a interpretar el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991 de forma diferente a como lo hace la primera instancia, pero no incurrió nunca en una arbitrariedad, es decir, una vía de hecho. Por otra parte, señala el Tribunal, la tutela es de carácter subsidiario, por lo que no procede en caso de existir otro medio de defensa judicial. En efecto, al ser la impugnación un recurso análogo a la apelación, debe acudir al Código de Procedimiento Civil y emplear el medio de defensa que procede ante el superior cuando ésta es negada.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241 de la Constitución Política y los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, es competente para pronunciar la sentencia en el caso de tutela de la referencia.

2. Procedencia de la acción

El caso que se revisa, plantea el siguiente problema: ¿la decisión de un juez que niega la impugnación de un fallo de tutela puede ser cuestionada mediante otra acción de tutela?

Según el artículo 86 de la Constitución Nacional y el Decreto 2591 de 1991, deben tenerse en cuenta tres aspectos para admitir una acción de tutela, a saber: a) que se demande la

protección de un derecho fundamental; b) violado o amenazado por la acción u omisión de una autoridad pública y c) que no se pueda recurrir a otro medio de defensa judicial. Procede entonces, esta Sala de Revisión a estudiarlos uno a uno.

a) El derecho a impugnar como parte del debido proceso

En cumplimiento del artículo 29 de la Carta Política, el debido proceso debe aplicarse a toda actuación judicial o administrativa, es decir, los procesos deben adelantarse conforme a las leyes preexistentes aplicables para el caso que se juzgue, ante el juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. Es una garantía constitucional que contempla también el derecho a la defensa y otra serie de principios como los de publicidad y economía procesal, que deben regir cualquier trámite. Por tanto, puede alegarse que cuando un juez impide a una persona impugnar un fallo de tutela, viola el derecho al debido proceso, pues desconoce lo dispuesto por el artículo 86 de la Carta Política, y desarrollado en el Decreto 2591 de 1991:

“Artículo 31 – Impugnación del fallo. Dentro de los tres días siguientes a su notificación el fallo podrá ser impugnado por el Defensor del Pueblo, el solicitante, la autoridad pública o el representante del órgano correspondiente, sin perjuicio de su cumplimiento inmediato.

Los que no sean impugnados serán enviados al día siguiente a la Corte Constitucional para su revisión”

El derecho a impugnar el fallo es una de las formas propias del proceso de tutela consagradas en la Constitución, a la vez que es una figura que cristaliza el derecho a la defensa y el principio de las dos instancias. Desconocerlo no sólo vulnera la garantía fundamental al debido proceso, también impide acceder a la administración de justicia³ y pone en peligro la protección de los derechos invocados por los ciudadanos en las demandas de tutela. De hecho, la importancia de este trámite radica en ser el medio de defensa judicial idóneo para hacer efectivas las garantías constitucionales. Por eso la Corte Constitucional ha señalado, respecto a las disposiciones que contemplan el derecho a impugnar el fallo de tutela, lo siguiente:

“Se trata de normas imperativas, obligatorias para el juez, de tal modo que no es de su discrecionalidad aceptar o denegar la impugnación oportunamente interpuesta, ya que ella

corresponde a un verdadero derecho constitucional fundamental”⁴

b) La actuación ilegal del juez de tutela

Según la sentencia C-543 de 1992 de la Corte Constitucional, no es posible interponer una acción de tutela contra una providencia judicial, salvo que se haya incurrido en una vía de hecho. Los jueces y fiscales están sometidos al imperio de la ley, son funcionarios cuya misión es aplicar las normas; por tanto, es absurdo pensar que hacerlo pueda conllevar la violación de alguna garantía fundamental. Sin embargo, la misma sentencia contempla la posibilidad de que en ciertos casos no desempeñen a cabalidad su trabajo e incurran en una vía de hecho. Si un juez adecua su actuar a las leyes, mal puede decirse que su proceder es cuestionable, pero, si las desconoce, si actúa ilegalmente, va en contra de cualquier sentido de justicia pretender dejar en pie la decisión que haya tomado. En otras palabras, cuando un funcionario judicial toma una determinación por fuera de sus facultades y competencias, en realidad, no está profiriendo una providencia judicial y por lo tanto, debe dársele el tratamiento de lo que es, una simple vía de hecho.⁵

En conclusión, el juez de tutela, al igual que cualquier otro funcionario judicial, puede realizar una actuación que viole o ponga en peligro un derecho fundamental; es decir, una de aquellas actuaciones contra las cuales procede la acción de tutela.

c) Inexistencia de otro medio de defensa judicial

Pese a que la normatividad propia del proceso de tutela, no prevé ningún recurso que pueda ser interpuesto contra el auto que niega la impugnación de un fallo de tutela, el Tribunal Superior de Antioquia consideró que la demanda presentada por el Alcalde encargado del Municipio de Tarazá no procedía, pues el demandante contaba con el recurso de queja como medio de defensa principal. Para sustentar su posición, presentó dos argumentos: el primero de ellos es que la impugnación presenta caracterizaciones propias de la apelación, recurso contra el cual sí procede la queja; y el segundo, es que la remisión al Código de procedimiento Civil es válida, por cuanto está contemplada en el artículo 4° del Decreto 306 de 1992, el cual contempla algunas disposiciones referentes al trámite de la tutela.

Esta Sala de Revisión no comparte la tesis del Tribunal; por el contrario, considera que frente al auto que niega la impugnación de un fallo de tutela no procede ningún recurso. Los

argumentos por los cuales se descartaría el recurso de queja dentro del proceso de tutela, son los siguientes:

1. El juez de tutela no puede remitirse al estatuto procesal civil cuando lo desee y para lo que quiera; al respecto la norma del Decreto 306 de 1992 invocada por el Tribunal es muy precisa:

“Artículo 4° - De los principios aplicables para interpretar el procedimiento previsto por el Decreto 2591 de 1991. Para la interpretación de las disposiciones sobre el trámite de la acción de tutela previstas por el Decreto 2591 de 1991 se aplicarán los principios generales del Código de Procedimiento Civil, en todo aquello que no sean contrarios a dicho decreto.

(...)”

En primer lugar, es claro que la norma no permite aplicar cualquier disposición del Código citado al trámite de la tutela; la remisión únicamente puede hacerse a los principios generales. Y en segundo lugar, la aplicación de dichos preceptos, sólo será posible en la medida en que no sean contrarios a lo dispuesto en el Decreto 2591 de 1991. Por lo tanto, no es plausible considerar que el artículo invocado por el Tribunal sea el sustento para que unas normas del Estatuto mencionado, que consagran un recurso procesal, sean aplicadas al trámite de la tutela.

2. Como ya fue expresado por esta Corporación, el recurso consagrado por la Constitución Nacional en su artículo 86, que permite impugnar las sentencias de tutela, es diferente al de apelación contemplado por el Código de Procedimiento Civil⁶. A pesar de ser figuras similares en ciertos aspectos, son mecanismos de defensa judicial que pertenecen a trámites regidos por modelos procesales diferentes, y en consecuencia no se les puede dar un tratamiento análogo. Al respecto ha dicho la Corte:

“(...) no es posible equiparar la impugnación del fallo de tutela con los demás recursos consagrados en otras leyes, pues ellos tienen fines distintos y diferente régimen, menos aún con el objeto de impedir su ejercicio haciéndole extensivos “por analogía” requisitos expresamente indicados para los recursos ordinarios o extraordinarios.”⁷

Así pues, por un lado, al ser la impugnación diferente de la apelación, no hay razón para que

el recurso de queja que procede contra el auto que niega la segunda de estas figuras procesales, tenga que proceder contra el auto que niega la primera. Y por otro, si se acepta que son diferentes pero se insiste en que son figuras parecidas, las similitudes que se encuentren entre ellas no son argumentos suficientes para justificar aplicaciones analógicas, pues las diferencias entre una y otra institución procesal se deben, no sólo a las características propias de cada una de ellas, sino básicamente, a lo disímiles que son los procesos a los que pertenecen respectivamente.

3. Uno de los principios más importantes que rige el trámite de la acción de tutela es el de la informalidad. Este rasgo surge de la naturaleza y finalidad misma de la acción, pues al ser la tutela el medio que confirió la Constitución Política a los ciudadanos para hacer efectivos sus derechos fundamentales, es necesario excluir el ritualismo y el tecnicismo. De hecho, al ser una acción que pueden interponer las personas sin mayores conocimientos jurídicos, es imposible exigir en su trámite formalidades que entienden y manejan sólo los expertos en derecho. Por otro lado, la protección que reclaman con tanta urgencia los derechos fundamentales, y que la tutela pretende brindar, no se puede supeditar a la observancia de cuestiones meramente procesales⁸.

También, con fundamento en las mismas razones que implican informalidad, el procedimiento se debe regir por la noción de celeridad. Si bien es cierto que en cualquier proceso la demora injustificada no sólo es indeseable, sino que de hecho es sancionable por considerarse violatoria del debido proceso, también es cierto que en materia de tutela la rapidez es un factor primordial. En primer lugar, por su carácter de fundamentales, los derechos que protege esta acción deben ser defendidos de forma inmediata; el efecto de su violación no puede aumentar por la lentitud de la acción judicial. Y, en segundo lugar, la tutela no es un mecanismo que pretenda resarcir daños sino evitarlos; por esto, más que en ningún otro proceso, la dilación debe ser abolida.

Ahora bien, el recurso de queja no puede ser considerado en ningún sentido informal; comprenderlo, e incluso saber que existe, exige un alto grado de conocimiento jurídico. El procedimiento que consagra el Código de Procedimiento Civil es el siguiente: contra el auto que niega la apelación no se puede interponer directamente el recurso de queja, es necesario acudir al de reposición y en subsidio al de queja. En consecuencia, sólo cuando se haya tramitado la reposición, y en caso de que se haya negado, es posible interponer el de

queja. Para ello, el juez que conoció de la reposición dará cinco días de plazo para solicitar las copias de todas las piezas procesales, término en el que el recurrente deberá aportar el dinero necesario para ello. Posteriormente, se concederá un nuevo término para que el recurrente retire las copias del despacho, y así pueda interponer el recurso de queja ante el funcionario que hubiese sido competente de conocer de la apelación, en caso de que hubiese sido concedida por el inferior.

Como se ve, el recurso de queja es excesivamente técnico y dispendioso; en modo alguno se compadece con los principios de informalidad y celeridad propios de un trámite de carácter preferente y sumario, tal como es el caso de la acción de tutela. Si se sostiene la tesis de que la queja procede en el trámite de tutela, habría que elegir entre dos caminos: aplicarlo tal cual como se encuentra en el estatuto procesal civil o acomodarlo a los principios que se han señalado. Si se opta por el primero, se acabaría violando y desconociendo las directrices del trámite de tutela consagradas en el artículo 86 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991, y si se opta por el segundo camino, tocaría hacer implementar tantas modificaciones al recurso de queja, que se terminaría inventado uno nuevo, labor propia del legislador.

La decisión de un juez de negar la impugnación de un fallo de tutela sí puede ser cuestionada mediante otra acción de tutela. En caso de que el funcionario judicial haya incurrido en una vía de hecho, ha realizado una acción que viola una serie de derechos fundamentales y frente a la cual no existe otro medio de defensa judicial.

3. Los poderes en el trámite de tutela

Una vez se ha logrado establecer que la tutela sí procede en este caso, es necesario determinar si en el caso concreto que se revisa, el Juez de tutela incurrió en una vía de hecho al negar la impugnación que interpuso el Alcalde encargado de Tarazá.

La razón que adujo el Juez Promiscuo Municipal de Tarazá para tomar dicha decisión, fue que el Alcalde desconoció el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991 que exige que la impugnación debe presentarse debidamente, al actuar a través de un representante legal que presentó un poder irregular.

Un primer argumento que cuestiona la decisión adoptada por el Juez, es que la expresión

debidamente, citada por él, sólo hace referencia al término de tres días que se concede para impugnar el fallo; es decir, el único requisito formal exigido por la norma para que proceda el recurso, es que se presente en tiempo; interpretación que cuenta con sustento jurisprudencial⁹. Sin embargo, frente a este argumento, presentado por la Jueza Penal del Circuito de Cauca cuando conoció del caso en primera instancia, existe una objeción: las discrepancias entre si la expresión debidamente del artículo 32 del Decreto 2591 de 1991 contempla o no la forma como se han de presentar los poderes, son de carácter interpretativo y por lo tanto no dan lugar a una vía de hecho.

Sin embargo, aunque el primer argumento no es muy claro, hay otro aspecto de la actuación del Juez que negó la impugnación que puede cuestionarse. Para poder considerar irregular el poder que presentó la abogada del municipio, el Juez Promiscuo Municipal de Tarazá efectuó el siguiente razonamiento: primero tuvo en cuenta que dicho documento no tenía fecha y que había sido otorgado específicamente para presentar el recurso de impugnación, por lo que concluyó que lo más plausible era presumir que el poder se había suscrito con posterioridad al día en que se dictó la sentencia, 16 de julio, pues sólo en esa fecha supo el municipio que había sido condenado y que, por tanto, podía impugnar el fallo. Adicionalmente, se sabía que el poder lo otorgó el Alcalde electo y no el encargado, a pesar de que el primero se encontraba en vacaciones desde el 12 de julio, y que en consecuencia, el segundo era el representante legal del municipio desde el día 13 del mismo mes. Así pues, llegó a la conclusión de que el Alcalde electo había otorgado el poder con posterioridad al 16 de julio, fecha en que no era el representante legal del municipio; por lo tanto la abogada del municipio no estaba legitimada para impugnar el fallo.

El problema con este razonamiento, es que para poder afirmar que la actuación del Alcalde electo fue indebida, hay que suponer varias cosas, pues los hechos no tienen que ser necesariamente como el Juez los presenta. Es posible que el Alcalde, previendo que saldría de vacaciones y que eventualmente se tendría que apelar el fallo de tutela, hubiese dejado firmado el poder antes de abandonar temporalmente el cargo. Es decir, existiendo hipótesis posibles que permitían suponer que el poder era auténtico, el Juez prefirió optar por una que cuestionaba su legitimidad. La vía de hecho en la que incurrió el Juez de Tarazá consistió, entonces, en desconocer una clara regla de interpretación consignada en el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, según la cual los poderes se presumirán auténticos. Obviamente si se prueba la irregularidad del poder, la presunción puede ser desvirtuada, pero mientras eso no

suceda, el juez de tutela no puede plantear supuestos que lleven a la presunción contraria, por el hecho de que para él sean más plausibles.

Por tanto, negarse a conceder una impugnación por no presumir auténticos los poderes, es una actuación claramente ilegal, es una vía de hecho. El Juez de Tutela violó los derechos al debido proceso, a impugnar un fallo de tutela y a acceder a la justicia, del municipio de Tarazá, al actuar así.

4. La suspensión del incidente por desacato

El otro punto de discusión que plantea el caso que se revisa, es si fue acertada la decisión tomada por la Jueza de primera instancia, al ordenar al Juez Promiscuo de Tarazá suspender el incidente por desacato que adelantaba contra el Alcalde encargado del mismo municipio. Para resolver este asunto, es necesario establecer cuáles son las facultades con que cuenta el juez que adelante esta clase de trámites. Dice al respecto el Decreto 2591 de 1991

“Artículo 7° – Medidas Provisionales para proteger un derecho. Desde la presentación de la solicitud, cuando el juez lo considere necesario y urgente para proteger el derecho, suspenderá la aplicación del acto concreto que lo amenace o vulnere.

Sin embargo, a petición de parte u oficio, se podrá disponer la ejecución o continuidad de la ejecución, para evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público. En todo caso el juez podrá ordenar lo que considere procedente para proteger los derechos y no hacer ilusorio el efecto de un eventual fallo a favor del solicitante.

(. . .)

El juez también podrá, de oficio o a petición de parte, dictar cualquier medida de conservación o seguridad encaminada a proteger el derecho o a evitar que se produzcan otros daños como consecuencia de los hechos realizados, todo de conformidad con las circunstancias del caso.

(. . .)”

Así pues, la norma permite establecer que la conexidad entre el derecho que se alegue violado y la medida provisional adoptada, es el criterio que permite establecer si el juez actuó correctamente. En otras palabras, si la orden está encaminada a tutelar la garantía fundamental aparentemente vulnerada, entonces podrá decirse que el juez estaba facultado para adoptarla.

En el caso concreto que se revisa, la Jueza Penal del Circuito de Cauca consideró necesario suspender el incidente por desacato adelantado contra el Alcalde encargado, como mecanismo para tutelar el derecho del Municipio de Tarazá a impugnar un fallo de tutela. El problema de esta decisión, es que la medida provisional no tiene conexidad alguna con el derecho que se pretende tutelar. Prueba de ello, es que si el Juez que negó la impugnación la hubiese concedido, el Alcalde encargado habría tenido que cumplir, de todas formas, con lo dispuesto en el fallo de primera instancia, so pena de ser sancionado. Las sentencias de los jueces de tutela son de inmediato cumplimiento, ni el trámite de la segunda instancia, ni el de revisión ante la Corte Constitucional justifican desconocerlas, pues son trámites que se surten en el efecto devolutivo¹⁰. Además, la orden de suspender el incidente por desacato no solo no defendió en ningún sentido el derecho del Municipio, sino que afectó los derechos de la empresa SURCO limitada y del abogado Alberto Cerro Palomino, al dejar sin efecto la orden de otro juez de tutela.

Por tanto, debe concluirse que la Jueza no estaba facultada para adoptar la medida provisional antes mencionada, pues en ningún sentido protegía el derecho del Municipio de Tarazá de impugnar un fallo de tutela.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. REVOCAR en todas sus partes la sentencia del once de septiembre de mil novecientos noventa y seis, proferida por el Tribunal Superior de Antioquia.

Segundo. CONCEDER la tutela interpuesta por el Alcalde encargado de Tarazá, Francisco

Javier Alvarado Paternina, contra el Juez Promiscuo Municipal de Tarazá.

Tercero. NEGAR la medida preventiva solicitada por el Alcalde encargado de Tarazá, Francisco Javier Alvarado Paternina, de suspender el incidente por desacato adelantado en contra suya por el Juez Promiscuo Municipal de Tarazá.

Cuarto. ORDENAR al Juez Promiscuo Municipal de Tarazá que tome las medidas necesarias para continuar el incidente por desacato que se adelantaba en contra del Alcalde encargado del municipio de Tarazá y para tramitar el recurso de impugnación presentado por el municipio de Tarazá contra el fallo que él profirió el 16 de julio de 1996.

Quinto. Comuníquese al Juzgado Penal del Circuito de Cauca, Antioquia, a efecto de dar cumplimiento a lo establecido por el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado Ponente

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 26 de julio de 1996, demanda de tutela del Municipio de Tarazá en contra del Juez Promiscuo Municipal de Tarazá, folio 3 del expediente.

2 Cita la sentencia de la Corte Constitucional T-501 de 1992, magistrado ponente José Gregorio Hernández Galindo.

3 En este sentido ver la sentencia de la Corte Constitucional T-034 de 1994, magistrado ponente José Gregorio Hernández Galindo.

4 Sentencia de la Corte Constitucional T-501 de 1992, magistrado ponente José Gregorio Hernández Galindo

5 Además de la sentencia C-543 de 1992 de la Corte Constitucional, también pueden verse las sentencias T-079 y T-158 de 1993.

6 “En efecto, la impugnación de la sentencia del juez que conoce inicialmente de una tutela, no se cumple mediante el recurso de apelación (...)” (Sentencia de la Corte Constitucional T-138 de 1993 magistrado ponente Antonio Barrera Carbonell.)

7 Sentencia de la Corte Constitucional T-459 de 1992, magistrado ponente José Gregorio Hernández Galindo.

8 Al respecto puede verse la sentencias de la Corte Constitucional T-501 de 1992, magistrado ponente José Gregorio Hernández Galindo.

9 Sentencia de la Corte Constitucional T-459 de 1992, magistrado ponente José Gregorio Hernández Galindo.

10 Según el tercer inciso del artículo 203 del Código de Procedimiento Penal, devolutivo es el caso en el cual no se suspenderá el cumplimiento de la providencia apelada ni el curso de la actuación procesal.