

Sentencia T-947/06

ACCION DE TUTELA-Titularidad/LEGITIMACION PROCESAL

AGENCIA OFICIOSA EN TUTELA/LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA

LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA-Nadie puede alegar como violados sus propios derechos con base en la supuesta vulneración de los derechos de otro

ACCION DE TUTELA-Objeto debe ser directo y no transitivo ni por consecuencia

LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA-Presupuestos

AGENCIA OFICIOSA EN TUTELA-Carácter excepcional

En relación con la legitimidad la acción de tutela, esta Corporación ha señalado la importancia que tiene que sea el titular de los derechos el que promueva la defensa de los mismos, tal como lo prevén la Constitución y la ley, y que sólo, excepcionalmente, se admita incoar la acción a través de un agente oficioso; pues volver regla general lo que es excepcional, en este caso, significa que la opinión del interesado es irrelevante, lo que riñe con los principios constitucionales de la dignidad humana. Puede presentarse como hecho perfectamente plausible, que el supuesto interesado no quiera que otra persona sea quien decida que se deben proteger sus derechos, derechos que no está interesado en que sean protegidos.

## AGENCIA OFICIOSA EN TUTELA-Requisitos de procedencia

La jurisprudencia ha establecido ciertos requisitos mínimos necesarios para actuar como agente oficioso, entre los que se encuentran: (i) manifestación expresa en el escrito de tutela de que se actúa en tal calidad, (ii) que se encuentre plenamente demostrado que el titular de los derechos que se agencian se encuentra imposibilitado para promover su propia defensa y (iii) que el sujeto o los sujetos agenciados se encuentran plenamente identificados.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

## AGENCIA OFICIOSA EN TUTELA-Exige individualización de los sujetos agenciados

## LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA-Requisito previo de procedibilidad

FALTA DE LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA-Demandante no es titular del derecho/FALTA DE LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA-No se cumplen los presupuestos de la agencia oficiosa

Referencia: expediente T-1402962

Peticionario: Tulio Badin Murillo Mena, en calidad de Director del Hospital San José de Tadó, Chocó

Accionado: Departamento Administrativo de Salud del Chocó

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá D.C., dieciséis (16) de noviembre de dos mil seis (2006)

La Sala Sexta de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Marco Gerardo Monroy Cabra, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha pronunciado la siguiente

## SENTENCIA

En la revisión del fallo de tutela adoptado por el Juzgado Penal del Circuito Especializado de Quibdó, el 13 de marzo de 2006.

## I. ANTECEDENTES

### A. Hechos

1. El doctor Tulio Badin Murillo Mena, a través de apoderado judicial, en calidad de Director del Hospital San José de Tadó, Chocó, interpone acción de tutela “para que cese la perturbación de los derechos fundamentales a la salud con conexidad a la vida de los pacientes que requieren el servicio en forma oportuna del Hospital San José de Tadó.”

1. Afirma que en virtud de la Ley 643 de 2001, la Lotería del Chocó y la Empresa de Licores del Chocó, tienen la obligación de transferir un porcentaje de las ventas brutas para el sector salud como producto del monopolio de juegos de suerte y azar en el Departamento, con el objeto de dar atención médica a la población más pobre.

1. Dichos recursos deben ser girados al Departamento Administrativo de Salud del Chocó (DASALUD), quien por su parte, los transfiere a las diferentes empresas sociales del Estado, como lo es el Hospital San José de Tadó, para la prestación de los servicios de salud a la población marginada.

1. En este sentido, el actor afirma que la Lotería del Chocó transfirió los recursos correspondientes a los años 2003, 2004, 2005, sin que hasta la fecha se haya hecho efectivo el desembolso al Hospital San José de Tadó. Lo anterior, ha traído como consecuencia la grave crisis económica de la institución, hasta el punto que se encuentra abocado a su cierre definitivo, lo que significaría la violación del derecho a la salud de la población de Tadó.

1. En consecuencia, el Director del Hospital solicita se protejan los derechos fundamentales a la salud en conexidad con la vida de toda la población vulnerable ante el inminente cierre de la entidad, y por tanto, se ordene a DASALUD transferir, en forma inmediata, los recursos transferidos por la Lotería del Chocó y la Empresa de Licores del Chocó.

B. Contestación de la entidad accionada- El Departamento Administrativo de Salud y Seguridad Social del Chocó (DASALUD)

El Departamento Administrativo de Salud y Seguridad Social del Chocó solicitó se declarara la improcedencia de la acción de tutela interpuesta por el Director del Hospital San José de Tadó, toda vez que existen otros medios de defensa judicial para el cobro de acreencias económicas.

Por otra parte, señala que no se encuentra probado ningún perjuicio irremediable que permita conceder el amparo como mecanismo transitorio.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

## II. DECISIONES JUDICIALES

### A. Única Instancia

El Juzgado Penal del Circuito Especializado del Chocó, mediante Sentencia del 13 de marzo de 2006, denegó el amparo al considerar que la acción de tutela es un mecanismo subsidiario de protección de los derechos fundamentales, razón por la cual no es procedente cuando la persona dispone de otro medio de defensa judicial, o “el caso de los derechos prestaciones de orden legal”.

En este sentido, el Hospital San José de Tadó cuenta con otros medios de defensa judicial para reclamar el pago de las transferencias, más cuando se demostró en el curso del proceso que la Lotería del Chocó no había hecho desembolso alguno a favor de DASALUD.

## I. PRUEBAS

A continuación se relacionan las pruebas que fueron aportadas al expediente:

a. Queja sobre la prestación del servicio del Hospital San José de Tadó, del 21 de febrero de 2006, suscrita por los sindicatos Anthoc y Sindess, así como por usuarios del mismo.

a. Certificación del 6 de marzo de 2006, suscrita por la Lotería del Chocó, en la cual consta que “Que, los valores correspondiente a los años 2003, 2004 y 2005, conforme lo establece la Ley 643 de 2001 no han sido transferidos al Departamento Administrativo de Salud del Chocó-DASALUD”

#### IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

##### A. Competencia

Esta Corte es competente, de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional, y el Decreto 2591 de 1991, para revisar el presente fallo de tutela.

##### B. Fundamentos jurídicos

###### Problema jurídico

El Director del Hospital San José de Tadó interpone acción de tutela con el fin de proteger el derecho a la salud de la población marginada del municipio. Nótese entonces, que el amparo es solicitado a favor de un tercero. Por lo anterior, la Sala estima pertinente referirse a la jurisprudencia adoptada por esta Corporación, en donde se ha señalado que entre los requisitos mínimos exigidos para la que proceda la acción tutela, se encuentra la de acreditar en el respectivo proceso la legitimación.

(i) Improcedencia de la acción de tutela por falta de legitimación por activa. Requisitos mínimos establecidos por la jurisprudencia

El artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 establece que la acción de tutela podrá ser ejercida

por la persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de sus representantes. De la misma manera, señala la posibilidad de agenciar derechos ajenos “cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud.”

De otra parte, la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que pese al carácter informal de la acción de amparo, la legitimación procesal debe encontrarse debidamente acreditada. En efecto, en Sentencias T-458 de 1992 y T- 023 de 1993 la Corte Constitucional señaló:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Con el mismo propósito y en atención a la importante finalidad que persigue la acción, el legislador extraordinario previó que se pudiesen agenciar derechos ajenos, cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa; sin embargo, en la solicitud se debe informar la ocurrencia de esta especial circunstancia que permite demandar el respeto de los derechos de otras personas.”

Posteriormente, en la Sentencia T-526 de 1994 la Sala Octava de Revisión consideró que “nadie puede alegar como violados sus propios derechos con base en la supuesta vulneración de los derechos de otro u otros, pues de una parte el interés en la defensa corresponde a ellos, y de otra, la relación de vulneración o amenaza de derechos fundamentales, que constituye objeto de la tutela, debe ser directa y no transitiva ni por



consecuencia”.” De la misma manera, la Sentencia T-899 de 2001 señaló:

“... la exigencia de la legitimidad activa en la acción de tutela, no corresponde a un simple capricho del legislador, sino que obedece al verdadero significado que la Constitución de 1991 le ha dado al reconocimiento de la dignidad humana, en el sentido de que, no obstante las buenas intenciones de terceros, quien decide si pone en marcha los mecanismos para la defensa de sus propios intereses, es sólo la persona capaz para hacerlo.” (Subrayado fuera del texto)

Como puede, entonces, observarse de lo establecido por la jurisprudencia y por el Decreto 2591 de 1991, la formas de acreditar la legitimación en la causa por activa en los procesos de amparo, son las siguientes: (i) la del ejercicio directo de la acción, (ii) la de su ejercicio por medio de representantes legales (caso de los menores de edad, los incapaces absolutos, los interdictos y las personas jurídicas), (iii) la de su ejercicio por medio de apoderado judicial (caso en el cual el apoderado debe ostentar la condición de abogado titulado y al escrito de acción se debe anexar el poder especial para el caso o en su defecto el poder general respectivo), y (iv) la del ejercicio por medio de agente oficioso.<sup>5</sup>

Teniendo en cuenta que, en esta oportunidad, la Sala estudia la legitimación por activa en la acción de tutela interpuesta por el Director del Hospital San José de Tadó, a favor de los posibles perjudicados en su derecho a la salud, ante un inminente cierre de la entidad hospitalaria, se procederá a realizar un estudio de la llamada agencia oficiosa.

(ii) Agencia oficiosa. Requisitos para su ejercicio

El legislador extraordinario admitió la eventualidad de que un tercero pueda interponer la acción de tutela en nombre del afectado, es decir, que se puedan agenciar derechos ajenos<sup>6</sup>, pero sólo cuando el directamente afectado no esté en condiciones de promover su propia defensa y con la condición de que esa situación se manifieste claramente en el escrito.

Así, por ejemplo, se han presentado acciones de tutela por parte de la abuela en representación de su nieta, el esposo en nombre de su cónyuge, el hijo en representación de su padre, pero en estos casos siempre se pone de manifiesto en el escrito la razón por la cual el titular de los derechos no acude directamente, que, por lo general, se trata de enfermos, limitados psíquicos o cuando aquél se encuentra en situación de indefensión.

En consecuencia, para la Sala, si la persona es capaz de interponer la acción de tutela, no es aceptable, en principio, que otra persona, lo haga por ésta, pues sobre él recae el interés que tiene en hacer valer sus derechos.

En relación con la legitimidad la acción de tutela, la Corte, en Auto 014 de 19977, señaló la importancia que tiene que sea el titular de los derechos el que promueva la defensa de los mismos, tal como lo prevén la Constitución y la ley, y que sólo, excepcionalmente, se admita incoar la acción a través de un agente oficioso; pues volver regla general lo que es excepcional, en este caso, significa que la opinión del interesado es irrelevante, lo que riñe con los principios constitucionales de la dignidad humana. Puede presentarse como hecho perfectamente plausible, que el supuesto interesado no quiera que otra persona sea quien decida que se deben proteger sus derechos, derechos que no está interesado en que sean protegidos.

De otra parte, la jurisprudencia ha establecido ciertos requisitos mínimos necesarios para

actuar como agente oficioso, entre los que se encuentran: (i) manifestación expresa en el escrito de tutela de que se actúa en tal calidad, (ii) que se encuentre plenamente demostrado que el titular de los derechos que se agencian se encuentra imposibilitado para promover su propia defensa y (iii) que el sujeto o los sujetos agenciados se encuentran plenamente identificados.

Es abundante la jurisprudencia de esta Corporación en relación con la necesidad de la manifestación de estar agenciando derechos ajenos y la prueba de la imposibilidad del titular de defenderlos. En efecto, en la Sentencia de unificación de jurisprudencia SU-707 de 19968 se estableció: “Esta Sala estima pertinente precisar, que el agente oficioso o el Defensor del Pueblo y sus delegados sólo pueden actuar dentro de los precisos límites que la ley ha señalado a sus actuaciones; por lo tanto, no pueden de ninguna manera arrogarse la atribución de interponer acciones de tutela a su arbitrio, es decir, sin que esté justificado plenamente el supuesto fáctico que la norma exige para legitimar sus actuaciones cual es, que el afectado en sus derechos fundamentales no pueda promover directamente su propia defensa, por hallarse en una situación de desamparo e indefensión o que solicite la intervención de dicho defensor (...) En este orden de ideas, podría concluirse que, en principio, el juez de su propio interés, es la persona titular del mismo, a menos que no se halle en condiciones físicas y mentales de proveer a su propia defensa”.

Se dijo también en la sentencia de unificación que: “Así pues, para la procedencia de la agencia oficiosa es indispensable no sólo que el agente oficioso afirme actuar como tal, sino que además demuestre que el titular del derecho amenazado o vulnerado se encuentra en imposibilidad de promover su propia defensa, bien sea por circunstancias físicas, como la enfermedad, o por razones síquicas que pudieren haber afectado su estado mental, o en presencia de un estado de indefensión que le impida acudir a la justicia. En todo caso, con base en lo dispuesto por el inciso 2 del artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, cuando tal circunstancia ocurra, deberá esta manifestarse en la respectiva solicitud”.

Frente al requisito de la individualización de los sujetos agenciados, en Sentencia T-078 de 2004<sup>9</sup>, la Corte se pronunció sobre el punto, al estudiar el caso de una acción de tutela presentada por el Defensor del pueblo a favor de una población amenazada por violencia. En dicha ocasión algunos habitantes habían presentado una solicitud de intervención, mientras que otra parte de la misma resultaba indeterminada, la Corte Constitucional señaló que sólo procedería la tutela frente al primer grupo, puesto que en el segundo caso no se había identificado los sujetos frente a los cuales se estaba presentando una violación de los derechos. La Corporación estableció: “como salta a la vista, en el primer caso, el sujeto o los sujetos que impetran una acción de tutela a su nombre, deben estar debidamente individualizados.” (Subrayado fuera del texto). De la misma manera, en la Sentencia señalada agregó:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

9. La Corte Constitucional ha señalado en su jurisprudencia, que el agente oficioso o el Defensor del Pueblo y sus delegados, “sólo pueden actuar dentro de los precisos límites que la ley ha señalado a sus actuaciones, por lo tanto, no pueden de ninguna manera arrogarse la atribución de interponer acciones de tutela a su arbitrio, es decir, sin que esté justificado plenamente el supuesto fáctico que la norma exige para legitimar sus actuaciones”<sup>10</sup>. En este orden de ideas, resultaría extraño que el Defensor del Pueblo interponga una tutela para buscar de forma genérica, la protección de la población desplazada por la violencia y de la no desplazada, asentada en zonas de alto o mediano riesgo en la ciudad de Florencia. Como resulta evidente, la acción de tutela se tornaría improcedente, por cuanto dejaría de cumplir los requisitos mínimos de procedibilidad, señalados en el decreto reglamentario de la acción de tutela, especialmente en lo previsto en el artículo 10.

10. Sin embargo, puede apreciarse que en folio 1 del expediente, se encuentra un oficio presentado ante la Defensoría del Pueblo de Florencia, en la cual 17 familias solicitan la

colaboración de esa institución

De los hechos expuestos, puede inferirse que el Defensor del Pueblo está impetrando paralelamente dos solicitudes en su escrito. Por un lado, el origen inmediato de su tutela son las familias detalladas en el fundamento jurídico 11, asentadas en las riveras de las quebradas “La Sardina” y “La Perdiz”, quienes expresamente solicitaron su colaboración y son fácilmente determinables dentro del proceso, por el oficio anexado por el mismo Defensor del Pueblo del Caquetá. Por otro lado, el accionante busca la protección genérica de las familias desplazadas y no desplazada, asentadas en zonas de alto o mediano riesgo en la Ciudad de Florencia.

13. Como ya ha sido esbozado, la segunda solicitud elevada por el Defensor debe ser desestimada, porque no cumple con los requisitos formales mínimos de la acción de tutela, tal y como lo señalaron los jueces de instancias.” (Subrayado fuera del texto)

Puede entonces concluirse que para realizar un análisis del amparo, cuando se actúa en calidad de agente oficioso, resulta necesario que se cumplan los requisitos mínimos necesarios para probar la existencia de la legitimación en la causa por activa. De lo contrario, el juez de tutela no podrá estudiar el fondo del asunto, puesto que la legitimación se constituye como un requisito previo de procedibilidad.<sup>11</sup>

Se procederá entonces a realizar un análisis de los mismos en el caso concreto.

C. Caso concreto

El doctor Tulio Badin Murillo Mena, a través de apoderado judicial, en calidad de Director del Hospital San José de Tadó, Chocó, interpone acción de tutela contra el Departamento Administrativo de Salud del Chocó “para que cese la perturbación de los derechos fundamentales a la salud con conexidad a la vida de los pacientes que requieren el servicio en forma oportuna del Hospital San José de Tadó”. Lo anterior, en virtud de la mora por parte de dicha entidad, en transferir a la entidad hospitalaria, el porcentaje que le corresponde del monopolio de juegos de suerte y azar en el Departamento, en virtud de la Ley 643 de 2001.

Como puede observarse, la legitimación por activa del doctor Tulio Badin Murillo Mena, no se encuentra debidamente acreditada, tal y como se analiza a continuación.

El Director del Hospital San José de Tadó, procedió a otorgar poder al abogado Filmar Efraín Morena Maturana. En el documento mediante el cual se otorga dicho mandato se señala que el doctor Murillo Mena le otorga poder, en su calidad de Director del Hospital San José de Tadó, “para que en mi nombre y representación inicie las acciones y reclamaciones administrativas y judiciales pertinentes para el pago de las rentas cedidas que debe Dasalud durante el año 2005, al Hospital San José de Tadó”.

Sin embargo, al momento de la interposición de la acción de tutela, el apoderado, no procede a presentarla a nombre y favor del Hospital, sino que lo hace a nombre de terceros que se verán afectados con el cierre del establecimiento hospitalario. En efecto, dentro de los derechos fundamentales que considera vulnerados establece:

“Los anteriores hechos constituyen una violación o amenaza de los derechos fundamentales,

como el derecho a la salud y el derecho a la vida, con la no atención, o al no ser prestado dicho servicios a la población en forma oportuna”

En esas condiciones, la acción de tutela fue presentada a favor de terceros, y en consecuencia, estaríamos en presencia de una agencia oficiosa. Sin embargo, la Sala encuentra que es evidente que no se cumplen las exigencias de la misma.

En efecto, a pesar de la manifestación en el escrito de tutela, en el sentido de señalar que el amparo se interponía a favor de la población más pobre del Departamento, no se encuentra prueba alguna que permita inferir la razón por la cual, dicha población no interpuso la acción directamente. En el expediente sólo obra una queja presentada por algunos usuarios del Hospital San José de Tadó, dirigida al Personero Municipal de Tadó, en el cual se le solicita ejerza las acciones correspondientes para obtener recursos a favor del Hospital. Sin embargo, como puede concluirse, la petición no se encuentra dirigida al Director del Hospital, sino a una autoridad distinta, y por tanto, no puede de ella inferirse un mandato a su favor.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En esas condiciones, la Sala no entra a estudiar el fondo del asunto, por no existir legitimación en la causa por activa, pues es evidente que no se cumplen las exigencias de la agencia oficiosa. En consecuencia, se confirmará la Sentencia proferida por el Juzgado Penal del Circuito Especializado de Quibdó, por las razones expuestas en esta providencia.

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

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR el fallo proferido por Juzgado Penal del Circuito Especializado de Quibdó, el 13 de marzo de 2006, por los motivos expuestos en la parte considerativa.

SEGUNDO: Para los efectos del artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, el juzgado de origen hará las notificaciones y tomará las medidas conducentes para el cumplimiento de esta sentencia.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado



HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

1 El artículo consagra:

“Artículo 10. Legitimidad e interés. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.

También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud.

También podrán ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.”

2 M.P. Jaime Sanin Greiffenstein

3 M.P. Jorge Arango Mejía

4 M.P. Fabio Morán Díaz

5 Cfr. T-531 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett

6 Artículo 10 del Decreto 2591 de 1991.

7 M.P. Jorge Arango Mejía

8 M.P. Hernando Herrera Vergara

9 M.P. Clara Inés Vargas Hernández

10 T- 493 de 1993. M.P. Antonio Barrera Carbonell

11 Cfr. T-906 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil