



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA**

CONSEJERO PONENTE: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

Bogotá D.C., veintidós (22) de julio de dos mil veintiuno (2021)

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Radicación: 50001-23-33-000-2021-00167-01
Demandante: BRAYAN STEVEN OSPINA AGUDELO
Demandado: JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DE VILLAVICENCIO

Temas: Contra providencia que decidió incidente de desacato en sede de tutela. Falta de legitimación en la causa por activa.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide la impugnación interpuesta por la parte actora contra la sentencia del 11 de mayo de 2021, dictada por el Tribunal Administrativo del Meta, que declaró improcedente la tutela.

ANTECEDENTES

1. Pretensiones

1.1. En ejercicio de la acción de tutela, el abogado Hernando Ballén Guzmán pidió la protección del derecho fundamental al debido proceso, que estimó vulnerado por la providencia del 15 de octubre de 2020, dictada por el Juzgado Tercero Administrativo de Villavicencio. En consecuencia, propuso, textualmente, la siguiente pretensión: *«ruégole Señor Magistrado se me ampare para que en esta sentencia de tutela exigiendo el cumplimiento estricto al debido proceso, y al derecho de defensa tal como lo consagra el artículo 29 de la constitución nacional en concordancia con el artículo 229 de la misma»*.

2. Hechos

Del expediente, la Sala destaca los siguientes hechos relevantes:

2.1. El señor Brayan Steven Ospina confirió poder al abogado Hernando Ballén Guzmán, a fin de interponer acción de tutela contra la sociedad Grupo Supertren S.A.S.

2.2. El Juzgado Tercero Administrativo de Villavicencio denegó la tutela y, en sede de impugnación, por sentencia del 24 de agosto de 2020, el Tribunal Administrativo del Meta amparó los derechos fundamentales invocados y dispuso lo siguiente:

TERCERO.- ORDENAR al GRUPO SUPERTREN S.A.S que dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia, proceda a efectuar la liquidación de las incapacidades generadas al señor BRAYAN STEVEN OSPINA AGUDELO, desde el 18 de noviembre de 2019 hasta el 30 de mayo de 2020, en la que se observe, mes por mes, de manera ordenada, clara y precisa: i) el periodo de incapacidad que se cancela; ii) el monto a pagar por subsidio de incapacidad, y en caso de variar entre un mes y otro, explicar el origen de dicha diferencia; iii) el descuento aplicado al trabajador por concepto de los aportes que debe asumir a los subsistemas de salud y pensión, señalando el monto deducido por cada rubro; iv) se soporte cada pago con los comprobantes de transacciones, y en caso de concurrir en una sola transferencia pagos de salarios o de otros conceptos, discrimine detalladamente el valor de cada ítem que se cancela; y finalmente v) verifique el pago de cada periodo de incapacidad, especialmente el generado por el mes de diciembre de 2019, y en el evento no haberse cancelado, deberá pagarse a favor del actor, o en caso de haberse sufragado, deberá suministrarle los datos ciertos de la transferencia con los soportes que correspondan. Lo anterior, deberá comunicarse dentro del mismo término al accionante.

2.3. El abogado Hernando Ballén Guzmán promovió incidente de desacato, por el



presunto incumplimiento de la sentencia de tutela del 24 de agosto de 2020.

2.4. Por auto del 15 de octubre de 2020, el Juzgado Tercero Administrativo de Villavicencio se abstuvo de abrir el incidente de desacato, toda vez que encontró demostrado el cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia de tutela del 24 de agosto de 2020.

2.5. El abogado Ballén Guzmán apeló esa decisión y, por auto del 6 de noviembre de 2020, el Juzgado Tercero Administrativo de Villavicencio rechazó dicho recurso, por improcedente.

3. Argumentos de la demanda de tutela

3.1. La parte actora manifestó que no fue debidamente cumplida la sentencia de tutela del 24 de agosto de 2020, dictada por el Tribunal Administrativo del Meta, toda vez que no fueron liquidados mes a mes los importes correspondientes a los salarios dejados de pagar al señor Brayan Steven Ospina.

3.2. Manifestó que la liquidación aportada por la sociedad Grupo Supertren S.A.S. no fue clara y no atiende a los criterios fijados en la sentencia del 24 de agosto de 2020. Que tampoco son claros los soportes de pago ni los motivos por los que se realizaron ciertos descuentos.

4. Intervenciones

4.1. El **Juzgado Tercero Administrativo de Villavicencio** se limitó a informar que el expediente de tutela podía consultarse en la plataforma de registro Tyba y que allí podían consultarse las actuaciones adelantadas con ocasión del incidente de desacato promovido por el señor Brayan Steven Ospina.

4.2. La sociedad **Grupo Supertren S.A.S.** pidió que se denegara la tutela, por cuanto la sentencia del 24 de agosto de 2020 fue debidamente cumplida. Que en el trámite del incidente de desacato demostró el pago de las sumas reconocidas al señor Brayan Steven Ospina. Que, además, fueron aportadas las respectivas liquidaciones, que dan cuenta de los motivos por los que fueron realizados descuentos a las sumas pagadas al señor Ospina.

5. Sentencia impugnada

5.1. Por sentencia del 11 de mayo de 2021, el Tribunal Administrativo del Meta declaró improcedente la tutela, por falta de legitimación en la causa por activa. Que el abogado Hernando Ballén Guzmán no aportó poder que lo acreditara como apoderado del señor Brayan Steven Ospina, para efecto de promover la tutela de la referencia. Que, pese a que fue requerido en el auto admisorio, el abogado Ballén Guzmán no aportó el respectivo poder.

5.2. Advirtió que, en todo caso, el abogado Ballén Guzmán no identificó el defecto en que habría incurrido la providencia cuestionada, esto es, no acudió a los criterios fijados por la Corte Constitucional para efecto de definir las causales específicas de procedencia de la tutela contra providencias judiciales.

6. Impugnación

6.1. La parte actora impugnó la sentencia del 11 de mayo de 2021 y, en ese sentido, reiteró los argumentos expuestos en la demanda de tutela, esto es, que la sentencia de tutela del 24 de agosto de 2020, dictada por el Tribunal Administrativo del Meta, no fue debidamente cumplida.

CONSIDERACIONES



1. De la acción de tutela. Generalidades

1.1. La acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política y desarrollada por el Decreto 2591 de 1991, es una acción residual que permite a todas las personas reclamar ante los jueces la protección inmediata de los derechos fundamentales que sean vulnerados o amenazados, por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares, en el último caso, cuando así lo permita expresamente la ley.

1.2. La acción procede cuando el interesado no dispone de otro medio de defensa, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En todo caso, el otro mecanismo de defensa debe ser idóneo para proteger el derecho fundamental vulnerado o amenazado, pues, de lo contrario, el juez de tutela deberá determinar si existe perjuicio irremediable y, de existir, debe examinar de fondo los argumentos que proponga el demandante.

2. Planteamiento y solución del problema jurídico

2.1. Previo a cualquier consideración sobre el fondo del asunto, la Sala debe decidir si el *a quo* acertó al concluir que el abogado Hernando Ballén Guzmán carece de legitimación en la causa por activa para efecto de interponer la demanda de tutela. Conviene recordar que, en síntesis, el abogado Ballén Guzmán estima que la providencia del 15 de octubre de 2020, dictada por el Juzgado Tercero Administrativo de Villavicencio, vulneró el derecho fundamental al debido proceso.

2.2. La legitimación en la causa determina quiénes pueden obtener una decisión de fondo sobre las pretensiones formuladas en la demanda. El profesor Devis Echandía enseña que la legitimación en la causa permite determinar «*si actúan en el juicio quienes han debido hacerlo, por ser las personas idóneas para discutir sobre el objeto concreto de la litis*»¹.

2.2.1. En materia de tutela, la legitimación en la causa por activa también constituye un presupuesto de la sentencia de fondo. Los artículos 86² de la Constitución Política y 10³ del Decreto 2591 de 1991 establecen que la acción de tutela puede ejercerla directamente la persona que considere que se le han vulnerado o amenazado derechos fundamentales. Este presupuesto exige que el derecho cuya protección se pide sea propio del demandante, y no de otra persona. De ahí que la verificación de la legitimación en la causa por activa, que, vale decir, es un deber de los jueces, garantiza que la persona que promueve la acción de tutela tenga un interés directo, real y particular para solicitar la protección inmediata de sus derechos fundamentales.

2.2.2. La acción de tutela también puede ejercerse mediante la representación, tal como ocurre en los casos en que los padres actúan en representación de los hijos menores o cuando se constituye apoderado judicial. Por supuesto que en esos casos debe

¹ Devis Echandía, Hernando. *Nociones generales de derecho procesal*. Editorial: Aguilar S.A. 2015. Pág. 300.

² Artículo 86. **Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre**, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.

La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.

³ Artículo 10. **Legitimidad e interés. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera 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.



acreditarse la calidad en la que se actúa. Por ejemplo, si se actúa por medio de apoderado judicial, debe aportarse el poder especial que lo faculta para actuar⁴, pues, de lo contrario, se configurará un auténtico caso de carencia de poder. Y si se actúa en calidad de representante legal de una empresa, debe aportarse el respectivo certificado de existencia y representación.

2.2.3. Excepcionalmente, la acción de tutela se puede presentar mediante la agencia oficiosa, siempre que se pruebe que el titular del derecho no esté en condiciones de promover su propia defensa. La Corte Constitucional ha establecido que la agencia oficiosa «se constituye en una institución excepcional, pues requiere que se presente una circunstancia de indefensión e impedimento físico o mental del afectado que le imposibilite recurrir a los mecanismos existentes para buscar por sí mismo la protección de sus derechos»⁵. Para ejercer la acción de tutela mediante agente oficioso debe tenerse, de ser posible, el consentimiento expreso de quien no puede hacerlo por sí mismo, y, además, acreditar que el titular del derecho se encuentra en un estado de imposibilidad que le impide presentar la acción de tutela por sus propios medios y manifestar que se obra en tal calidad.

2.2.4. En conclusión, una persona se encuentra legitimada por activa para presentar la acción de tutela cuando demuestra: **a)** tener interés directo, real y particular directamente, **b)** ser el representante legal o judicial de otra persona natural o jurídica y **c)** ser el agente oficioso de otra persona, siempre que se demuestre la imposibilidad de que el interesado ejerza su propia defensa.

2.3. En el *sub lite*, la presunta vulneración del derecho fundamental al debido proceso que alega el abogado Ballén Guzmán se deriva del supuesto error cometido en la providencia del 15 de octubre de 2020, dictada por el Juzgado Tercero Administrativo de Villavicencio, al tener por cumplida la sentencia de tutela del 24 de agosto de 2020, proferida por el Tribunal Administrativo del Meta en el trámite de tutela promovido por el señor Brayan Steven Ospina Agudelo contra la sociedad Grupo Supertren S.A.S.

2.3.1. Lo anterior quiere decir que el abogado Ballén Guzmán no es la persona llamada a pedir la protección del derecho fundamental al debido proceso, pues el titular de ese derecho es el señor Brayan Steven Ospina Agudelo, quien fue la parte actora del proceso de tutela en que fue dictada la providencia cuestionada. En consecuencia, el directamente interesado en el debido cumplimiento de la sentencia de tutela del 24 de agosto de 2020 es únicamente el señor Ospina Agudelo.

2.3.2. La providencia cuestionada, esto es, el auto del 15 de octubre de 2020 del Juzgado Tercero de Villavicencio, se abstuvo de abrir incidente de desacato por el supuesto incumplimiento de la sentencia del 24 de agosto de 2020. Por consiguiente, lo propio es que sea el señor Brayan Steven Ospina Agudelo quien promueva la acción de tutela. En ese caso sí estaríamos ante un interés directo y particular respecto del amparo que se solicita.

2.3.3. Si bien el abogado Ballén Guzmán alude a la vulneración de derechos fundamentales propios, lo cierto es que de los argumentos que expuso se evidencia que pretende la protección del derecho al debido proceso del señor Brayan Steven Ospina Agudelo, único legitimado para alegar la vulneración de derechos fundamentales frente a la decisión de denegar la apertura del incidente de desacato. La legitimidad del aquí demandante no puede derivarse del hecho de que es el apoderado judicial de la parte actora en el proceso de tutela, pues quien pretende el amparo constitucional no es el titular del derecho fundamental invocado sino una persona diferente, que dice obrar como

⁴ Sobre el particular, la Corte Constitucional, en sentencia T 531 de 2002, precisó que el acto por el que se confiere poder tiene las siguientes características: «(i) es un acto jurídico formal que debe realizarse por escrito; (ii) se presume auténtico; (iii) debe ser especial con el fin de interponer una acción de tutela; (iv) es para la promoción o para la defensa de los intereses en un determinado proceso, por lo que no se entiende conferido para la promoción de procesos diferentes, así los hechos que le den fundamento tengan origen en un proceso ordinario; y (v) el destinatario del acto de apoderamiento solo puede ser un profesional del derecho habilitado con tarjeta profesional».

⁵ Sentencia T 614 de 2012.



apoderado.

2.3.4 Además, si la tutela se ejerce mediante representante judicial se hace necesario acompañar a la demanda el poder por medio del cual se actúa. Sin embargo, de la revisión del proceso, la Sala advierte que el demandante no aportó poder especial que acredite la calidad de representante judicial.

2.3.5. Ahora, como se dijo, se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular está en imposibilidad física o jurídica de promover su propia defensa, siempre que se aporten los documentos que acrediten la calidad en que se actúa. No obstante, en este caso, el abogado Ballén Guzmán acudió a la tutela sin mencionar que actúa como agente oficioso y sin demostrar que el señor Ospina Agudelo no está en condiciones de ejercer directamente la acción de tutela para solicitar que se ampare el derecho al debido proceso, presuntamente vulnerado por el Juzgado Tercero Administrativo de Villavicencio.

2.4 Lo anterior es suficiente para concluir que el *a quo* acertó al declarar la falta de legitimación en la causa por activa del abogado Ballén Guzmán. Por consiguiente, será confirmada la sentencia impugnada.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

1. **Confirmar** la sentencia impugnada, por las razones expuestas.
2. **Notificar** la presente decisión a las partes, tal y como lo dispone el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.
3. **Publicar** esta providencia en la página web del Consejo de Estado.
4. **Enviar** el expediente de tutela a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada en sesión de la fecha.

[Firmado electrónicamente]
MILTON CHAVES GARCÍA
Presidente de la Sección

[Firmado electrónicamente]
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
Magistrada

[Firmado electrónicamente]
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO
Magistrada

[Firmado electrónicamente]
JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ
Magistrado