**Consejero Ponente: NICOLÁS YEPES CORRALES**

Bogotá D.C., diecisiete (17) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

**Radicación**: 11001-03-15-000-2021-04693-00

**Accionante**: Alberto Ravachi Dávila

**Accionado**: Tribunal Administrativo del Atlántico

**Asunto:** Acción de tutela – Sentencia de primera instancia

**Tema:** Acción de tutela en contra de providencia judicial. **Subtema:** Requisitos generales o de habilitación de la acción de tutela en contra de providencias judiciales — legitimación en la causa por activa. **Decisión:** Se declara improcedente lasolicitud de amparo por no haberse logrado acreditar la legitimación en la causa por activa.

La Sala decide la acción de tutela presentada por Alberto Ravachi Dávila, en contra del Tribunal Administrativo del Atlántico.

**I. ANTECEDENTES**

**1.- La solicitud de tutela**

El 19 de julio 2021[[1]](#footnote-1), Nicolás de la Cruz Picalúa, quien dijo actuar “*en nombre y representación del señor* ***ALBERTO RAVACHI DÁVILA***”, presentó acción de tutela[[2]](#footnote-2) en procura de la protección de los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso, al trabajo y de acceso a la administración de justicia[[3]](#footnote-3), que consideró vulnerados con la providencia dictada el 29 de enero de 2021 por el Tribunal Administrativo del Atlántico, mediante la cual se confirmó la proferida el 12 de noviembre de 2019 por el Juzgado 4º Administrativo de Barranquilla que denegó las súplicas de la demanda dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho No. 08001333300420180039900/01[[4]](#footnote-4).

**2.- Hechos**

2.1.- Se afirma que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC– y el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla –D.E.I.P.– suscribieron el Convenio Administrativo No. 4692 de 2016, mediante el cual el primero delegó en el segundo la competencia relativa al avalúo catastral de los predios ubicados en la referida circunscripción territorial.

2.2.- Con base en ello, el D.E.I.P. expidió las Resoluciones 08-001-1915-2016 del 22 de diciembre de 2016 y GGC-020 del 16 de febrero de 2017, las que, se dice, fueron irregulares, pues la entidad emisora carecía de competencia para ello, y estaban viciadas por contener una falsa motivación y existir una desviación de atribuciones; además, fueron dictadas en detrimento de los derechos de defensa y audiencia. Puntualmente, la resolución del 16 de febrero de 2017 aludida incrementó el avalúo de un predio de propiedad de la sociedad representada por Ravachi Dávila.

2.3.- Aunque el afectado, antes nombrado, formuló recursos de reposición y apelación, fue obligado a pagar la suma de $31.694.649 m/cte por concepto de impuesto predial. Aclaró, el ya mencionado que, a pesar de estar suspendidos los efectos de la resolución con ocasión de los recursos elevados, sus cuentas bancarias fueron embargadas.

2.4.- Como consecuencia de lo anterior, Ravachi Dávila, en nombre propio y como representante legal de la sociedad Ravachi Slebi y Compañía, hoy Mirto Capital S.A.S., formuló demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, ante el Tribunal Administrativo del Atlántico, el que, mediante auto del 30 de abril de 2018, declaró la falta de competencia y ordenó la remisión del trámite a los juzgados administrativos de Barranquilla.

2.5.- Surtido el reparto, el conocimiento de la demanda le correspondió al Juzgado 4º Administrativo de Barranquilla, y se registró bajo el radicado No. 08001333300420180039900.

2.6.- El *a quo* ordinario, el 12 de noviembre de 2019, dictó sentencia mediante la que desestimó las pretensiones de la demanda, porque la competencia del IGAC fue debidamente delegada al D.E.I.P de Barranquilla, lo que hacía a los actos acusados legales. En adición a ello, señaló que el demandante sí pudo controvertir la Resolución GGC 0020 del 2017, al punto que interpuso recursos en su contra, sin que se hubiese acreditado el proceso de cobro coactivo y las medidas cautelares aducidas por él.

2.7.- Inconforme, el extremo activo de la litis apeló, e insistió en que los actos demandados eran nulos y que sus cuentas bancarias sí fueron embargadas, lo que implicaba que la resolución del 16 de febrero de 2017 produjo efectos a pesar de encontrarse suspendida, pues estaban en trámite los recursos propuestos en su contra.

2.8.- Al pronunciarse sobre la apelación, el Tribunal accionado, en providencia del 29 de enero de 2021, confirmó la decisión recurrida, en tanto los documentos con los que el demandante pretendía demostrar la materialización del embargo, no fueron allegados oportunamente, lo que impedía que pudieran ser apreciados en la segunda instancia.

2.8.1.- Aunado a lo anterior, indicó que el demandante no formuló ninguna pretensión anulativa en contra de la Resolución de Embargo 2017000000347 del 27 de junio de 2017, que era la que contenía la medida ejecutiva objeto de ataque en el recurso de apelación; pero que, si en gracia de discusión se aceptara el debate sobre la legalidad de dicha medida ejecutiva, lo cierto era que la suma pagada por el demandante no fue calculada con el valor actualizado del predio, sino con el avalúo catastral sobre el que no existía discrepancia alguna. Además, la medida cautelar podía decretarse antes de iniciarse el proceso de cobro coactivo, como lo estipula el artículo 837 del Estatuto Tributario.

**3.- Fundamento de la solicitud de amparo**

Se considera que el Tribunal Administrativo del Atlántico vulneró los derechos fundamentales invocados con la providencia dictada el 29 de enero de 2021, en tanto incurrió con esta en:

3.1.- Un *defecto fáctico*, en la medida en que pasó por alto que se demostró el decreto y práctica de un embargo sobre las cuentas bancarias de Ravachi Dávila, sin existir un proceso de cobro coactivo previo. Igualmente, omitió el testimonio de William Montoya Restrepo, quien dio fe de la materialización del aludido embargo.

3.2.- Un *defecto sustantivo* frente a la aplicación de los artículos 823 y 828 del Estatuto Tributario, en la medida en que estos prescriben que el inicio de un cobro coactivo es menester para decretar una medida cautelar. Además, el embargo previo al mandamiento ejecutivo, previsto en el artículo 837 *ejusdem*, no justifica la práctica de la cautela sin mediar un proceso de cobro previo.

3.3.- Un *defecto por violación directa de la Constitución*, pues se trasgredieron los artículos 2, 13, 29, 53 y 229 de la norma *iusfundamental*.

**4.- Pretensiones**

Se elevaron las siguientes:

“*(…) solicito se (…) protejan [los] derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso, a la protección del [t]rabajo, [de] [a]cceso efectivo a la [a]dministración de [j]usticia; y en consecuencia, se ordene a los accionados: (…)*

*1. Se anule la sentencia de [s]egunda [i]nstancia que desat[ó] el recurso de APELACIÓN proferida [por] los [m]agistrados del Tribunal Administrativo del Atlántico Sección C (…) En su defecto se ordene que se profiera sentencia ajustada a la ley como manda el [a]rtículo 230 [c]onstitucional por los [m]agistrados [sic] en la que prosperen los cargos formulados contra la sentencia de primera instancia y se acojan las pretensiones de la demanda (…)*”[[5]](#footnote-5).

**5.- Trámite de la acción de tutela y fundamento de la oposición**

5.1.- Mediante proveído del 26 de julio de 2021[[6]](#footnote-6) esta Subsección admitió la acción de tutela; vinculó al Juzgado 4º Administrativo de Barranquilla, a la empresa Mirto Capital S.A.S. y al D.E.I.P. de Barranquilla; y ordenó su notificación a las partes y a los vinculados.

5.2.- El Tribunal Administrativo del Atlántico acotó, entre otras, que la tutela no es una instancia adicional al trámite ordinario.

5.3.- El Juzgado 4º Administrativo de Barranquilla, por su parte, hizo un recuento de los hitos procesales que estimó relevantes.

5.4.- El señor Nicolás de la Cruz Picalúa allegó escrito adicional, en el cual reiteró los hechos, fundamentos y pretensiones aducidos en el de amparo.

**II. CONSIDERACIONES**

**1.- Competencia**

Esta Sala es competente para conocer de la acción de tutela, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 de la Constitución, 37 del Decreto 2591 de 1991 y 13 del Acuerdo 080 de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado.

**2.- De la legitimación en la causa**

La legitimación en la causa consiste, de una parte, en ser el titular del derecho o del interés que se invoca como fundamento de las pretensiones que se aducen, y, de otra, en ser el sujeto frente a quien deben reclamarse y controvertirse estas. Así estarían definidas la legitimación en la causa por activa y por pasiva, respectivamente.

De esta manera, si los demandantes carecen de legitimación en la causa, no será posible que se les satisfaga las pretensiones que aducen, toda vez que no ostentan la titularidad de la relación jurídica, del derecho o del interés sustancial que les sirve de soporte a sus pedimentos. Ahora, si son los demandados los que no están legitimados, no podrán ser constreñidos a realizar en favor de alguien alguna prestación, puesto que lo pretendido ha debido suplicársele a otros sujetos[[7]](#footnote-7).

Respecto de la acción de tutela en contra de providencias, son titulares del derecho y, por ende, se encuentran legitimados en la causa por activa para promoverla, quienes fueron parte[[8]](#footnote-8) en los procesos judiciales. Sin embargo, para que los profesionales del derecho que actuaron en tales asuntos puedan invocar la causa tuitiva, requieren de un poder especial[[9]](#footnote-9).

**3.- Caso concreto**

En el presente asunto, se tiene que el señor Alberto Ravachi Dávila y la sociedad Mirto Capital S.A.S., en su calidad de demandantes dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho No. 08001333300420180039900/01, son los legítimos titulares de los derechos fundamentales que se aducen vulnerados en esta acción tuitiva.

No obstante, revisado el expediente, se observa que no obra mandato otorgado por los prenombrados en favor del abogado Nicolás de la Cruz Picalúa para interponer, específicamente, la acción constitucional objeto de estudio. De esta manera, se impone la improcedencia del amparo, por falta de legitimación en la causa por activa.

Ahora, si bien es cierto que, dentro de las pruebas allegadas, se avizora un poder especial[[10]](#footnote-10) otorgado por Alberto Ravachi Dávila al mencionado profesional del derecho, este lo faculta para actuar, específicamente, en el medio de control de nulidad y restablecimiento, no así en esta causa.

La deficiencia advertida no se subsana con las facultades contenidas en el aludido mandato, según las cuales el mandatario queda autorizado para “*(…) interponer acciones de tutela (…)*”, puesto que, a voces de los artículos 2156[[11]](#footnote-11) del Código Civil y 74[[12]](#footnote-12) del CGP, en los poderes especiales debe individualizarse el proceso para el cual este es conferido sin que resulten válidas alusiones genéricas, como la anterior.

En mérito de lo expuesto, la Subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**III. RESUELVE**

**PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE** la solicitud de amparo por falta de legitimación en la causa por activa.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** la presente decisión a los interesados por el medio más expedito.

**TERCERO: ENVIAR** a la Corte Constitucional para su eventual revisión en caso de no presentarse impugnación en contra de esta decisión.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**

**Presidente de la Sala**

|  |  |
| --- | --- |
| **GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**  **Consejero de Estado**  **Aclaración de Voto**  **Cfr. Rad.** **11001-03-15-000-2019-00022-00** | **NICOLÁS YEPES CORRALES**  **Consejero Ponente** |

1. Obra correo electrónico en el documento subido en SAMAI con certificado 65F476C3DA62E91C 2FB9CCDD9576F719 7E8097E0725D3477 0BD376B3E6305329. [↑](#footnote-ref-1)
2. Obra escrito de tutela en el documento subido en SAMAI con certificado 365AD8859325AC56 312BDACCFA072424 008F873D14DF4A84 B5487921BFCE1965. [↑](#footnote-ref-2)
3. A folio 10 del escrito de tutela en el documento subido en SAMAI con certificado 365AD8859325AC56 312BDACCFA072424 008F873D14DF4A84 B5487921BFCE1965. [↑](#footnote-ref-3)
4. Promovido por Alberto Ravachi Dávila, en su nombre y como representante legal de la sociedad Ravachi Slebi y Compañía, hoy Mirto Capital S.A.S., en contra del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla. [↑](#footnote-ref-4)
5. A folio 10 del escrito de tutela en el documento subido en SAMAI con certificado 365AD8859325AC56 312BDACCFA072424 008F873D14DF4A84 B5487921BFCE1965. [↑](#footnote-ref-5)
6. Obra auto admisorio en el documento subido en SAMAI con certificado A3D5C016172F3E14 120DA5B055FBF206 F40A039EAD112364 E0A7B84976EE0CCF. [↑](#footnote-ref-6)
7. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 8 de mayo de 2013, expediente: 24510, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. [↑](#footnote-ref-7)
8. “*Se ha dicho que el ‘concepto de parte tiene una doble acepción según se la examine desde el punto de vista puramente procesal o teniendo en cuenta el derecho material en discusión. En el primer caso, son partes quienes intervienen en el proceso como demandantes o demandados, en procura de que se les satisfaga una pretensión procesal, independientemente de que les asista razón o no; de manera que desde este punto de vista la noción de parte es puramente formal. En sentido material tienen la condición de partes los sujetos de la relación jurídica sustancial objeto de la controversia o motivo del reconocimiento, así no intervengan en el proceso*”. Corte Constitucional, Auto 027 del 21 de agosto de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell. [↑](#footnote-ref-8)
9. “*[L]a falta de poder especial para adelantar el proceso de tutela por parte de un apoderado judicial, aun cuando tenga poder específico o general en otros asuntos, no lo habilita para ejercer la acción de amparo constitucional a nombre de su mandante y, por lo tanto, en estos casos, la tutela debe ser declarada improcedente ante la falta de legitimación por activa*”. Corte Constitucional, sentencia T-658 del 15 de agosto de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil. [↑](#footnote-ref-9)
10. Obra poder a folio 60 del archivo digital subido en SAMAI con certificado D70910B78C06E672 351FCBA6FFB7D2EF 11E83687018086FA DEAC8AA6E951BA30. [↑](#footnote-ref-10)
11. “*Artículo 2156. Mandato especial y mandato general. Si el mandato comprende uno o más negocios especialmente determinados, se llama especial; si se da para todos los negocios del mandante, es general; y lo será igualmente si se da para todos, con una o más excepciones determinadas. (…)*”. [↑](#footnote-ref-11)
12. “*Artículo 74. Poderes. Los poderes generales para toda clase de procesos solo podrán conferirse por escritura pública. El poder especial para uno o varios procesos podrá conferirse por documento privado. En los poderes especiales los asuntos deberán estar determinados y claramente identificados. (…)*”. [↑](#footnote-ref-12)