

T-131-96

Sentencia No. T-131/96

#### ACCION DE TUTELA-Informalidad

La finalidad prevalente de brindar protección eficaz a los derechos fundamentales hace del mecanismo de tutela, un instrumento al que se puede acudir sin necesidad de acreditar especiales condiciones, como que, según el propio texto constitucional, está al alcance de "toda persona" que crea vulnerados o amenazados sus derechos por el actuar de una autoridad pública o de los particulares en los casos y en las condiciones que la ley prevé.

La persona presuntamente afectada puede ejercer la acción directamente, empero, la preceptiva superior permite que otras personas puedan actuar en su nombre. Cuando el titular de los derechos conculcados o amenazados no ejerce directamente la acción de tutela no es indispensable que quienes lo representan sean abogados titulados, salvo que se actúe a título profesional y en virtud de un mandato judicial. Con base en el poder conferido, se impetró la acción de tutela y no siendo representante judicial, agente oficioso, ni abogado, es claro que la acción no podía ser propuesta por él y que, en consecuencia, no estaba llamada a prosperar.

#### ACCION DE TUTELA-Improcedencia para definir entidad responsable de pensión/DERECHO DE PETICION-Contenido de decisión

La Corte Constitucional no puede entrar a definir a cuál entidad le corresponde asumir la responsabilidad y menos todavía a imponer el reconocimiento de la pensión y a ordenar su pago inmediato, ya que, fuera de carecer de competencia, no cuenta con los elementos de juicio indispensables para adoptar una decisión semejante. Mediante la acción de tutela es posible lograr que el juez imparta una orden para que la autoridad renuente o morosa resuelva, sin embargo, el sentido de la decisión atañe a la respectiva autoridad que, debiendo entrar al fondo de lo solicitado, se encuentra obligada a generar la respuesta pertinente.

#### DERECHO DE PETICION-Obligación de comunicar trámite

Si el funcionario a quien se dirige una petición es incompetente, debe remitirla al competente e informar de ello al interesado. Al actuar de manera incorrecta afectó los derechos del peticionario y se apartó de los principios de eficacia, economía y celeridad, con fundamento en los cuales, se desarrolla la función administrativa. Se prevendrá al Incora para que tome las medidas necesarias, con la finalidad brindar atención adecuada a las peticiones que en lo sucesivo se presenten ante la entidad.

Ref.: Expediente No. 84.593

Peticionario: Vicente Gil Cucaita

Procedencia: Juzgado Civil del Circuito de Lérída (Tolima)

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá, D.C., veintisiete (27) de marzo de mil novecientos noventa y seis (1996)

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados Vladimiro Naranjo Mesa -Presidente de la Sala-, Jorge Arango Mejía y Antonio Barrera Carbonell,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de tutela radicado bajo el número T-84.593, adelantado por Vicente Gil Cucaita en contra del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -INCORA-.

Y. ANTECEDENTES

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección correspondiente de la Corte Constitucional escogió, para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia.

De conformidad con el artículo 34 del decreto 2591 de 1991 esta Sala de Revisión procede a dictar sentencia.

1. Solicitud

Con fecha 4 de septiembre de 1995, el señor Vicente Gil Cucaita, representado por José Manuel Molina Urueña, impetró, ante el Juzgado Promiscuo Municipal de Ambalema (Tolima), una acción de tutela en contra del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -INCORA-, para la protección del derecho de petición.

2. Hechos

El señor Vicente Gil Cucaita es un anciano de ochenta años de edad y, por intermedio de la oficina de personal de Ibagué, envió a la división de recursos del Incora toda la documentación requerida para obtener el reconocimiento de una pensión, sin haber obtenido respuesta.

II. ACTUACION JUDICIAL

El Juzgado Promiscuo Municipal de Ambalema admitió la acción de tutela y ordenó surtir la correspondiente notificación al director de la entidad demandada y así mismo dispuso oficiar al jefe de la división de recursos y al subgerente administrativo del Incora para que en el término de tres días hábiles informaran al despacho acerca de los trámites adelantados en

relación con la solicitud de reconocimiento de pensión formulada por el actor.

Con posterioridad a la presentación de la acción de tutela, el apoderado del señor Gil Cucaita informó que la documentación había sido devuelta por el Incora aduciendo que la última entidad a la que estuvo vinculado el peticionario fue el Himat y que “por tanto, es a la Caja Nacional de Previsión Social a quien compete tal reconocimiento”.

### 1. Fallo de primera instancia

Mediante providencia de septiembre quince (15) de mil novecientos noventa y cinco (1995) el Juzgado promiscuo Municipal de Ambalema resolvió “rechazar por improcedente la acción de tutela”.

Destacó, además, que la reclamación, puede ser ventilada por la vía laboral y que no se configura el perjuicio irremediable. Por último indicó que “el accionante debe ejercer su protección laboral o contenciosa administrativa si fuere el caso para hacer valer sus derechos, teniendo en cuenta que se trata de una seguridad social, derecho fundamental amparado por la ley”.

### 2. Impugnación

El apoderado del señor Gil Cucaita impugnó el fallo de primera instancia e insistió en que corresponde al Incora el reconocimiento de la pensión por cuanto, el actor trabajó tan sólo tres meses en el Himat, entidad que lo afilió a la Caja Nacional de Previsión Social y “cuando le llegó la afiliación que se demora más de dos meses le notificaron su inmediato retiro”.

En las condiciones anotadas, a juicio del impugnante, mal podría su representado elevar su solicitud ante el Icel, por haber trabajado en esa entidad durante seis años y un mes, pero sí ante el Incora en donde laboró diez años.

### 3. El fallo de segunda instancia

El Juzgado Civil del Circuito de Lérica (Tolima) mediante sentencia de octubre diecisiete (17) de mil novecientos noventa y cinco (1995) decidió confirmar la sentencia impugnada.

Estimó el fallador de segunda instancia que la acción de tutela pretende, en este caso la protección de derechos laborales de rango legal, propósito que desborda su correcto ejercicio.

Adicionalmente, enfatizó que al peticionario no se le ha negado el derecho a su pensión sino que simplemente se le ha indicado que debe dirigirse a otra entidad, “por lo cual lo procedente es agotar la vía gubernativa ante dicha entidad y en el caso de que se le negara tal petición de todas maneras le queda la vía jurídica (sic), pues recuérdese que tratándose de derechos laborales, éstos pueden ser demandados ante las jurisdicciones laboral o administrativa según el caso”.

## III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 1. Competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241, numeral 9o. de la Constitución Política y 31 a 36 del decreto 2591 de 1991, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos proferidos dentro de la acción de tutela de la referencia.

## 2. La materia

En numerosos pronunciamientos la Corte Constitucional se ha referido al carácter informal que distingue a la acción de tutela de otras actuaciones y procedimientos judiciales. La finalidad prevalente de brindar protección eficaz a los derechos fundamentales hace del mecanismo de protección, previsto en el artículo 86 de la Carta, un instrumento al que se puede acudir sin necesidad de acreditar especiales condiciones, como que, según el propio texto constitucional, está al alcance de “toda persona” que crea vulnerados o amenazados sus derechos por el actuar de una autoridad pública o de los particulares en los casos y en las condiciones que la ley prevé.

La persona presuntamente afectada, entonces, puede ejercer la acción directamente, empero, la preceptiva superior permite que otras personas puedan actuar en su nombre . Así lo dispone, además, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 al contemplar la posibilidad de obrar “a través de representante” y al permitir “agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa”, circunstancia que “deberá manifestarse en la solicitud”.

Cuando el titular de los derechos conculcados o amenazados no ejerce directamente la acción de tutela no es indispensable que quienes lo representan sean abogados titulados, salvo que se actúe a título profesional y en virtud de un mandato judicial. Así lo ha expuesto esta Corporación, en los términos que ahora se reiteran:

“Caso distinto es el de quien ejerce la acción de tutela a nombre de otro a título profesional, en virtud de mandato judicial, pues es evidente que en tal caso actúa dentro del marco legal y las reglas propias del ejercicio de la profesión de abogado, razón por la cual debe acreditar que lo es según las normas aplicables (Decreto 196 de 1971).

Ello no solamente por razón de la responsabilidad que implica tal ejercicio, que se concreta en el campo disciplinario, sino por la necesaria defensa de los intereses del cliente, a quien conviene establecer con certidumbre que quien lo apodera puede actuar, de acuerdo con la ley, ante las distintas instancias judiciales y que responderá por su gestión.

Al respecto debe recordarse que, según el artículo 26 de la Constitución, si bien toda persona es libre de escoger profesión u oficio, la ley podrá exigir títulos de idoneidad y las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones.

El artículo 229 de la Carta garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia pero advierte expresamente que la ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin representación de abogado.

El caso específico de los procesos de tutela ha sido regulado directamente por la Constitución (artículo 86) en los ya expresados términos, pero en concreto sobre la representación judicial

no estableció norma alguna, luego en ese aspecto son aplicables las reglas generales que establecen como principio el de que toda representación judicial -salvo los casos determinados en la ley- únicamente tendrá lugar a través de abogado.

El artículo 38, inciso 2º, del Decreto 2591 de 1991 dispone: “El abogado que promoviere la presentación de varias acciones de tutela respecto de los mismos hechos y derechos, será sancionado con la suspensión de la tarjeta profesional al menos por dos años. En caso de reincidencia, se le cancelará su tarjeta profesional, sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar”.

Esta disposición no tendría sentido ni podría ser aplicada si no se entendiera, como lo hace la Corte, que para ejercer la representación con base en mandato judicial y actuando el apoderado a título profesional, así sea en materia de tutela, es indispensable que aquel sea abogado titulado y en ejercicio, de conformidad con las normas del Decreto 196 de 1971” (Cfr. Sentencia No. T-550 de 1993. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

En el caso que en esta oportunidad ocupa la atención de la Sala se observa que el señor Vicente Gil Cucaita confirió poder al señor José Manuel Molina Urueña a quien, por ser “dueño de toda su representación”, autorizó para “recibir, transigir, negociar y hasta delegar poder en abogado titulado si es necesario”.

Con base en el poder conferido, el señor Molina Urueña impetró la acción de tutela y no siendo representante judicial, agente oficioso, ni abogado, es claro que la acción no podía ser propuesta por él y que, en consecuencia, no estaba llamada a prosperar.

Aun cuando pudiera pensarse que en desarrollo del deber de solidaridad y como una especial medida de protección a los ancianos, en consideración a que el señor Gil Cucaita tiene ochenta (80) años, sería viable entrar a conocer el asunto y a decidir sobre la acción impetrada, ello a nada conduce pues la pretensión formulada se limita a insistir en que la entidad a cuyo cargo está el reconocimiento de la pensión de jubilación reclamada es el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -INCORA- y no la Caja Nacional de Previsión Social.

La Corte Constitucional, al avocar la revisión de decisiones relacionadas con la acción de tutela, no puede entrar a definir a cuál entidad le corresponde asumir esa responsabilidad y menos todavía a imponer el reconocimiento de la pensión y a ordenar su pago inmediato, ya que, fuera de carecer de competencia, no cuenta con los elementos de juicio indispensables para adoptar una decisión semejante.

Esta Corporación ha sido enfática en precisar que el derecho de petición no se agota en la posibilidad de dirigirse a las autoridades públicas, en interés particular o en interés general sino que, comprende también la resolución pronta de las solicitudes elevadas. Esa resolución, que en todo caso debe estar debidamente fundamentada, puede ser positiva o negativa, favorable o desfavorable al peticionario y su adopción corresponde a la autoridad competente sin que sea jurídicamente viable sustituirla o imponerle el contenido de la respuesta. Mediante la acción de tutela es posible lograr que el juez imparta una orden para que la autoridad renuente o morosa resuelva, sin embargo, el sentido de la decisión atañe a la respectiva autoridad que, debiendo entrar al fondo de lo solicitado, se encuentra obligada

a generar la respuesta pertinente.

Llama la atención que el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -INCORA-, haya devuelto la documentación al peticionario, alegando que la Caja Nacional de Previsión Social es la competente para resolver acerca de la solicitud de reconocimiento de la pensión de jubilación. Al respecto cabe recordar que la Corte Constitucional ha indicado, en armonía con lo previsto en el artículo 33 del Código Contencioso Administrativo, que si el funcionario a quien se dirige una petición es incompetente, debe remitirla al competente e informar de ello al interesado; el Incora, entonces, en lugar de devolver la solicitud y sus anexos al señor Gil Cucaita debió enviarla a la Caja Nacional de Previsión Social. Al actuar de manera incorrecta afectó los derechos del peticionario y se apartó de los principios de eficacia, economía y celeridad, con fundamento en los cuales, según las voces del artículo 209 superior, se desarrolla la función administrativa. Se prevendrá al Incora para que tome las medidas necesarias, con la finalidad brindar atención adecuada a las peticiones que en lo sucesivo se presenten ante la entidad.

#### IV. DECISION

Con fundamento en las razones expuestas, la Corte Constitucional de la República de Colombia en Sala de Revisión,

#### RESUELVE:

PRIMERO. CONFIRMAR, pero por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, la sentencia proferida por el Juzgado Civil del Circuito de Lérica (Tolima) el diecisiete (17) de octubre de mil novecientos noventa y cinco (1995) que a su vez confirmó la proferida, en primera instancia, por el Juzgado Promiscuo Municipal de Ambalema (Tolima), el quince (15) de septiembre del mismo año, al resolver sobre la acción de tutela de la referencia.

SEGUNDO. PREVENIR al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, para que, en lo sucesivo, adopte las medidas necesarias, con la finalidad de brindar adecuada atención a las peticiones presentadas ante esa entidad y particularmente, en lo relativo a enviar las solicitudes a la autoridad competente informando de ello al peticionario, en los términos del artículo 33 del Código Contencioso Administrativo.

TERCERO. LIBRENSE, por Secretaría, las comunicaciones previstas en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991 para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la gaceta de la Corte Constitucional.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado Ponente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General