

Sentencia T-998/06

LEGITIMACION EN LA CAUSA POR ACTIVA-Poder especial adquiere plena validez cuando cumple con todas sus formalidades

AGENCIA OFICIOSA EN TUTELA-Manifestación de no estar en condiciones de promover su propia defensa

PODER ESPECIAL-Debe ser autenticado ante la autoridad competente y determinado en pro de proteger los intereses del accionante

PODER ESPECIAL-No es necesario señalar todas y cada una de las pretensiones que se deben formular en la demanda

En lo que tiene que ver con el poder especial dado al representante por la víctima deberá determinar las facultades que tiene aquel, sin necesidad de que, dentro del mandato, se discriminen todas y cada una de las pretensiones que se deben formular en la demanda. Basta, entonces, señalar los parámetros dentro de los cuales los abogados deberán elaborar su petición.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

PODER ESPECIAL-Genera efectos jurídicos solamente en el momento en que el mandatario lleva a cabo ejecución del mandato conferido

DERECHO DE PETICION-Arista fundamental de la democracia participativa

El derecho fundamental de petición, consagrado en el artículo 23 de la Carta Política, es determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa, pues permite a toda persona solicitar a las autoridades la adopción de decisiones o la formulación de explicaciones acerca de las decisiones adoptadas y que de manera directa o indirecta les afectan. Así mismo, el derecho de petición también puede conllevar solicitudes de información o documentos, copias, formulación de consultas, etc., esto, en virtud de los artículos 5 y subsiguientes del Código Contencioso Administrativo. De esta forma, la voluntad del Constituyente de incluir el derecho de petición dentro del capítulo de la Carta Política conocido como “de los derechos fundamentales” no fue otra que garantizar, de manera expresa, a los gobernados la resolución pronta y oportuna de la cuestión que les atañe, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

DERECHO DE PETICION-Contenido esencial y elementos adicionales

DERECHO DE PETICION-Respuesta debe ser suficiente, efectiva y congruente

DERECHO DE PETICION-Respuesta congruente no excluye posibilidad de suministrar información adicional

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL-Términos para resolver

DERECHO DE PETICION-Finalidad

El derecho fundamental de petición propende por la interacción eficaz entre los particulares y las autoridades públicas, obligando a éstas a responder de manera oportuna, suficiente, efectiva y congruente las solicitudes hechas por aquellos y, por supuesto, notificando sus respuestas al interesado. Faltar a alguna de estas características se traduce entonces en la vulneración del derecho de petición.

Referencia: expediente T-1400761

Acción de tutela instaurada por Olga Acevedo Acevedo contra el Instituto de Seguros Sociales- Departamento de Atención al Pensionado de la Seccional Cundinamarca y D.C.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá, D.C., treinta (30) de noviembre de dos mil seis (2006)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados NILSON PINILLA PINILLA, MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Y JAIME ARAÚJO RENTERÍA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

dentro del trámite de revisión del fallo dictado por el juzgado Cuarenta y cuatro Penal del Circuito de Bogotá en el asunto de la referencia.

### I. ANTECEDENTES

#### 1.Hechos

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Los hechos relatados por la parte demandante en la acción de tutela se resumen así:

1. La señora Olga Acevedo Acevedo, mediante apoderado, presentó ante el Instituto de Seguros Sociales- Departamento de Atención al Pensionado de la Seccional Cundinamarca petición el día 13 de marzo de 2006. En él solicitó se le expidiera copia de la liquidación mediante la cual se fijó la cuantía de su mesada pensional.

1. A la fecha el I.S.S. no ha dado respuesta a la petición mencionada.

#### 2.Solicitud de tutela.

La señora Olga Acevedo Acevedo solicita la protección del derecho fundamental de petición ordenando al Instituto de Seguros Sociales que decida de fondo la solicitud hecha el 13 de marzo de 2006.

### 3. Intervención de la parte demandada.

Por medio de auto fechado 20 de abril de 2006, el juzgado de instancia avocó el conocimiento y ordenó notificar aquel a la entidad demandada, con el fin de que diera respuesta. Cumplido el término para pronunciarse al respecto, no hubo contestación por parte de esta entidad.

### 4. Pruebas relevantes aportadas al proceso.

1. Copia de la petición presentada por la señora Olga Acevedo Acevedo el 13 de marzo de 2006 ante el ISS con el fin de que se expida copia de la liquidación mediante la cual se fijó la cuantía de su mesada pensional. (cuad. 2 Fols. 4 y 5).

1. Copia del poder otorgado a la Dra. Samira Alarcón Norato, para actuar en nombre de la señora Olga Acevedo Acevedo en todos los trámites relativos al derecho de petición citado y a la acción de tutela bajo estudio. (cuad. 2 Fol.3).

## II. SENTENCIA OBJETO DE REVISIÓN

El conocimiento de la acción de tutela correspondió al juzgado Cuarenta y Cuatro penal del Circuito de Cali, que por sentencia única de instancia del dos (2) de mayo de dos mil seis (2006) decidió negar el amparo constitucional solicitado.

Según el parecer del a quo, la tutela bajo estudio se torna improcedente, toda vez que es pieza esencial para la presentación de dicha acción por intermedio de representante, que a éste le haya sido otorgado un poder para hacerlo. En el caso concreto, entendió el juez único de instancia, si bien existe un poder en el cual se plasma la facultad para la presentación de la acción de tutela, también lo es que éste no cuenta con los requisitos para tal fin. Aduce el juez de instancia que “el poder con dicho objetivo debe ser específico y determinado en cuanto a la representación de los intereses de la accionante -derecho fundamental de petición-, contra la autoridad o persona determinada y en relación con los hechos concretos que dan lugar a su pretensión, emergiendo, por ende, una causal que hace improcedente la tutela, pese a su informalidad”.

Por lo anterior, consideró el juez de tutela que al no existir los requisitos mínimos para la configuración de un poder especial otorgado, particularmente para la presentación de la acción de tutela en procura de la salvaguarda del derecho fundamental invocado por la señora Acevedo, la presente acción de amparo debe ser denegada por improcedente.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Remitido el expediente a esta Corporación, mediante auto del veinticinco (25) de agosto de dos mil seis (2006), la Sala de Selección dispuso su revisión por la Corte Constitucional.

### III. CONSIDERACIONES

Problema jurídico y esquema de resolución.

1-De conformidad con los antecedentes expuestos con anterioridad, esta corporación deberá determinar si el Instituto de Seguros Sociales vulneró el derecho de petición de la señora Olga Acevedo Acevedo cuando aquel no dio respuesta al derecho de petición ejercido por ésta, dentro del término legal establecido para ello. Sin embargo, previamente deberá abordarse el asunto que motivó la denegación del amparo en primera instancia, cual es la falta de representación para actuar en el trámite de la acción de tutela, por la supuesta inobservancia de algunos requisitos que deben estar contenidos en el poder especial otorgado a la apoderada de la señora Acevedo.

Así, para dar solución al problema jurídico planteado se observará en primer lugar, como ya se dijo, lo relativo a la representación en los procesos de tutela. En segundo lugar, se estudiará lo relativo al derecho fundamental invocado por la parte actora, es decir, la protección del derecho de petición. Por último, se hará aplicación de los enunciados normativos al caso concreto.

Representación en los procesos de tutela: Poder especial adquiere plena validez cuando cumple con todas sus formalidades. Reiteración de Jurisprudencia.

2- La acción de amparo, según el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, puede ser ejercida, entre otras formas<sup>1</sup>, por medio de un representante, caso en el cual los poderes se presumirán auténticos. Conjuntamente, el inciso segundo de la disposición ídem establece la disponibilidad de agencia oficiosa cuando el titular de los derechos fundamentales no está en

condiciones de promover su propia defensa, circunstancia que debe manifestarse en la solicitud.<sup>2</sup>

En el caso de los poderes especiales, particularmente, conforme a lo establecido por la legislación interna legal vigente, basta que el documento privado esté debidamente acreditado ante la autoridad competente y se otorgue para cumplir un fin específico y determinado en pro de proteger los intereses del accionante.

Así, en la Sentencia T-128 del 30 de marzo de 1993 esta corporación afirmó:

“(…) Quien actúe por otro para ejercer la acción de tutela habrá de presentar el correspondiente poder, que se presumirá auténtico, o deberá expresar en la demanda de protección que obra en calidad de agente de derechos ajenos cuyo titular carece de posibilidades para iniciar directamente el proceso.”

Igualmente, en lo que tiene que ver particularmente con el poder especial, en la sentencia T-1033 de 2005 esta Entidad señaló que:

“El poder especial deberá determinar las facultades que tiene el mandatario sin necesidad que, dentro del mandato, se discriminen todas y cada una de las pretensiones que se deben formular en la demanda. Basta nombrar los parámetros generales dentro de los cuales los

abogados deberán elaborar su petición. De acuerdo con lo anterior y para presumirse la representación de que alguien represente los intereses de otro, será suficiente que ello aparezca acreditado en el respectivo expediente. Se debe hacer claridad en que el poder especial adquiere plena validez jurídica una vez cumpla con todas sus formalidades. Sin embargo, éste generará efectos jurídicos solamente en el momento en que el mandatario lleve a cabo la ejecución del mandato a él conferido, lo que ocasiona la extinción del mismo de manera inmediata(...)”. (negrilla fuera del texto).

De esta manera se entiende que, en lo que tiene que ver con el poder especial dado al representante por la víctima deberá determinar las facultades que tiene aquel, sin necesidad de que, dentro del mandato, se discriminen todas y cada una de las pretensiones que se deben formular en la demanda. Basta, entonces, señalar los parámetros dentro de los cuales los abogados deberán elaborar su petición.

Se debe hacer claridad en que el poder adquiere plena validez jurídica una vez cumpla con todas sus formalidades. Sin embargo, éste generará efectos jurídicos solamente en el momento en que el mandatario lleve a cabo la ejecución del mandato a él conferido, lo que ocasiona la extinción del mismo de manera inmediata<sup>3</sup>.

Una vez configurados los requisitos ya descritos, se entenderá cumplida la representación y será, sólo entonces, cuando el juez estará en la obligación de pronunciarse de fondo sobre los hechos y las pretensiones relacionados en el escrito de tutela.

Protección del derecho de petición: Reiteración de jurisprudencia

3-El derecho fundamental de petición, consagrado en el artículo 23 de la Carta Política, es determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa, pues permite a toda persona solicitar a las autoridades la adopción de decisiones o la formulación de explicaciones acerca de las decisiones adoptadas y que de manera directa o indirecta les afectan. Así mismo, el derecho de petición también puede conllevar solicitudes de información o documentos, copias, formulación de consultas, etc., esto, en virtud de los artículos 5 y subsiguientes del Código Contencioso Administrativo.

De esta forma, la voluntad del Constituyente de incluir el derecho de petición dentro del capítulo de la Carta Política conocido como “de los derechos fundamentales” no fue otra que garantizar, de manera expresa, a los gobernados la resolución pronta y oportuna de la cuestión que les atañe, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

4-Es así como pueden identificarse los componentes elementales del núcleo del derecho de petición que protege la Carta Fundamental de 1991, consistentes en la pronta contestación de las peticiones formuladas ante la autoridad pública, que deberá reunir los requisitos de suficiencia, efectividad y congruencia para que se entienda que ha resuelto de fondo y satisfecho la solicitud del peticionario<sup>4</sup>.

En la sentencia T-1006 de 2001 la Corte Constitucional adicionó a los requisitos ya expuestos, los siguientes: “: primero, que la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no la exonera del deber de responder;<sup>5</sup> y, segundo, que ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado”.

En relación con los requisitos señalados con anterioridad, esta Entidad ha manifestado que una respuesta es suficiente cuando resuelve materialmente la petición y satisface los requerimientos del solicitante, sin perjuicio de que la respuesta pueda ser negativa a las

pretensiones del peticionario<sup>6</sup>; es efectiva si la respuesta soluciona el caso que se plantea<sup>7</sup> (artículos 2, 86 y 209 de la C.P.); y es congruente si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido, de tal manera que la solución verse sobre lo pedido y no sobre un tema semejante, sin que se excluya la posibilidad de suministrar información adicional que se encuentre relacionada con la petición propuesta<sup>8</sup>.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En conclusión, puede decirse que el derecho fundamental de petición propende por la interacción eficaz entre los particulares y las autoridades públicas, obligando a éstas a responder de manera oportuna, suficiente, efectiva y congruente las solicitudes hechas por aquellos y, por supuesto, notificando sus respuestas al interesado. Faltar a alguna de estas características se traduce entonces en la vulneración del derecho de petición.

Caso concreto.

6- En virtud de los antecedentes revisados y de los enunciados normativos anteriormente vistos, esta Sala se dispondrá a hacer su aplicación al caso concreto para determinar si debe prosperar la presente acción de tutela.

En primer lugar, esta Sala está llamada a estudiar la procedencia de la presente acción de tutela, partiendo del concepto de la representación de la señora Olga Acevedo Acevedo.

En efecto, como se vio en la parte relativa a la decisión única de instancia emitida por el Juzgado Cuarenta y Cuatro Penal del Circuito del Bogotá, éste consideró que en la acción de

amparo bajo estudio se carecía de legitimación por activa de la señora Samira del Pilar Alarcón Norato, abogada de la peticionaria, toda vez que el poder otorgado a aquella no contenía los requisitos para la presentación de una acción de tutela, esto, en virtud del artículo 10 del Decreto 2591 de 1991. En la sentencia única de instancia de dos (2) de mayo de 2006, el a quo advirtió: “Indispensable, pues, cuando se trata de interponer la acción a través de representante, el otorgamiento del poder para hacerlo, el cual brilla por su ausencia en el caso concreto, pues el allegado corresponde al otorgado por la señora Olga Acevedo Acevedo, para actuar ante el Instituto de Seguro Social, y si bien es cierto en él se plasma la facultad para la presentación de la acción de tutela, también lo es que éste no cuenta con los requisitos para tal hacer, pues como se dijo, el poder con dicho objetivo debe ser específico y determinado en cuanto a la representación de los intereses de la accionante -derecho fundamental de petición-, contra la autoridad o persona determinada y en relación con los hechos concretos que dan lugar a su pretensión, emergiendo, por ende, una causal que hace improcedente la tutela, pese a su informalidad”. (Cuad. 2 Fol. 10)

Retomando lo dicho por la jurisprudencia constitucional y el mismo Decreto 2591 de 1991, por medio del cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, se tiene que “[e]l poder especial deberá determinar las facultades que tiene el mandatario sin necesidad que, dentro del mandato, se discriminen todas y cada una de las pretensiones que se deben formular en la demanda. Basta nombrar los parámetros generales dentro de los cuales los abogados deberán elaborar su petición. De acuerdo con lo anterior y para presumirse la representación de que alguien represente los intereses de otro, será suficiente que ello aparezca acreditado en el respectivo expediente.”<sup>10</sup>. Con base en lo anterior, si se observa el escrito mediante el cual la señora Acevedo otorgó poder especial a la señora Samira del Pilar Alarcón Norató, se aprecia que dicho poder reúne todos los requisitos para que se entienda otorgado adecuadamente. En efecto, dentro del mencionado escrito es claro que la señora Acevedo determinó, además del fin perseguido mediante el otorgamiento del poder, los parámetros generales dentro de los cuales su abogada debía hacer la petición cuando afirmó: “Mi apoderada queda revestida de las facultades inherentes al presente mandato, en especial la de solicitar la copia, presentar derechos de petición, acción de tutela ante los jueces penales del circuito de Bogotá por vulneración a esta solicitud, con facultades para notificarse, impugnar y presentar incidente de desacato”<sup>11</sup>.

(subrayas y negrilla fuera del texto). De esta afirmación, además de desprenderse de manera expresa el fin específico y determinado de representar los intereses de la accionante, se tiene que dicho poder se otorgó para que la apoderada actuara en procura de la salvaguarda del derecho fundamental de petición de la señora Acevedo, pues, con suficiencia se manifiesta en el escrito que el primer acto que debía ejercer la apoderada, basada en el poder, era el de presentar el escrito en donde se solicitaba copia de la liquidación, por medio de la cual se fijó la cuantía de la mesada pensional de la señora Acevedo.

Respecto de que el poder contenga la autoridad o persona contra quien se inicia la acción, es claro dentro del escrito por medio del cual se otorgó el poder, que la acción de tutela se iniciaría contra la misma autoridad ante la cual se ejerció el derecho de petición, es decir, el Instituto de Seguros Sociales, pues sólo ella podría vulnerar el derecho invocado para el caso particular, por haber sido esta entidad la destinataria de la solicitud.

Por último, en relación con el tema que se está estudiando, es pertinente observar a quién va dirigido el escrito de otorgamiento de poder, esto, en referencia al inciso segundo del artículo 65 del Código de Procedimiento Civil que expresa: “el poder especial para un proceso puede conferirse por escritura pública o por memorial dirigido al juez de conocimiento presentado como se dispone para la demanda”. En el caso en comento se tiene que, si bien, en el encabezamiento del escrito de otorgamiento de poder pareciera que éste va dirigido exclusivamente al Instituto de los Seguros Sociales, dentro del cuerpo del mismo se hace expreso que el poder otorgado para la instauración de la acción de tutela conlleva que ésta se presente ante los jueces penales del circuito de Bogotá. En efecto, así se expresa en el poder bajo estudio: “mi apoderada queda revestida de las facultades inherentes al presente mandato, en especial... presentar... acción de tutela ante los jueces penales del circuito de Bogotá” (Subrayas y negrilla fuera del texto) . Con lo anterior, haciendo una interpretación sistemática, y no literal, del escrito del poder, se entiende que éste, si bien, en lo relativo al escrito de petición, va dirigido al Instituto de Seguros Sociales, en lo que tiene que ver con la acción de tutela por vulneración del derecho de petición, se encuentra dirigido a los Jueces Penales del Circuito de Bogotá, quienes son, ciertamente, los competentes por el factor

subjetivo para conocer del presente caso, en virtud del artículo 1 del Decreto 1382 de 2000.

Habiendo visto que el poder otorgado a la apoderada de la señora Acevedo cumple con todos los requisitos, y que, por tanto, la acción es procedente, esta Corte se dispondrá a estudiar de fondo el presente caso. El paso a seguir es, entonces, el de determinar si hubo vulneración del derecho fundamental de petición de la accionante.

7-En el escrito de tutela, la señora Olga Acevedo, por intermedio de apoderada, solicita la protección de su derecho fundamental de petición, el cual considera vulnerado, toda vez que ante la solicitud radicada en el I.S.S. el 13 de marzo de 2006 no ha recibido respuesta alguna. Es pertinente recordar, así mismo, que la entidad accionada no allegó contestación a la demanda interpuesta, por lo que las afirmaciones hechas por la parte actora se tendrán por ciertas, en virtud de la presunción de veracidad contenida en los artículos 19 y 20 del Decreto 2591 de 1991.

En consideración de lo anterior, en el caso sub examine es evidente la vulneración al derecho fundamental de petición de la señora Olga Acevedo Acevedo, por parte del Instituto de Seguros Sociales, pues éste no ha dado contestación. En efecto, como se vio en los enunciados normativos de esta sentencia, el derecho fundamental de petición propende por la interacción eficaz entre los particulares y las autoridades públicas, obligando a éstas a responder de manera oportuna, suficiente, efectiva y congruente las solicitudes hechas por aquellos. En el caso concreto, al no haber existido una respuesta a la petición presentada, se contrarían todos los requisitos exigidos por la jurisprudencia.

8-Por todo lo anterior, esta Sala procederá a revocar el fallo único de instancia emitido por el juzgado cuarenta y cuatro Penal del Circuito de Bogotá y, en su lugar, concederá el amparo.

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

## RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR la sentencia proferida el dos (2) de mayo de 2006 por el juzgado cuarenta y cuatro (44) Penal del Circuito de Bogotá, por medio de la cual negó el amparo deprecado por la señora Olga Acevedo Acevedo en el proceso de tutela que ésta inició, por medio de apoderada, contra el Instituto de Seguros Sociales Seccional Cundinamarca, y en su lugar CONCEDER el amparo del derecho de petición.

SEGUNDO: ORDENAR al Instituto de Seguros Sociales Seccional Cundinamarca que, en caso de que no lo hubiere hecho, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, dé respuesta en debida forma, conforme a los lineamientos jurisprudenciales y legales, al derecho de petición ejercido por la señora Olga Acevedo Acevedo.

TERCERO: . LÍBRESE por secretaría la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado Ponente

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Según el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, “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. (...) También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. (...)"

2 Ver sentencia T-503 de 1998. "De acuerdo con lo dispuesto en esta norma (artículo 10 del Decreto 2591 de 1991) y con la jurisprudencia de esta Corporación, en el agenciamiento de derechos ajenos, debe estar debidamente demostrado que realmente el interesado no está en condiciones de asumir la defensa de sus propios derechos. Esta exigencia no es resultado de un capricho del legislador, ni corresponde a una mera formalidad, encaminada a obstaculizar el acceso a la administración de justicia, especialmente cuando se trata de la defensa de un derecho fundamental. No. Esta exigencia es desarrollo estricto de la Constitución sobre el respeto a la autonomía personal (art. 16). Una de las manifestaciones de esta autonomía se refleja en que las personas, por sí mismas, decidan si hacen uso o no, y en qué momento, de las herramientas que la Constitución y la ley ponen a su alcance, para la protección de sus derechos en general, trátense de los fundamentales o de los simplemente legales".

3 Ver al respecto sentencias de la Corte Constitucional T-207 de 1997, T-693 de 1998, T-526 de 1998, T-695 de 1998, T-088 de 1999, T-568 de 2002, T-047 de 2005 y T-1033 de 2005 .

4 Al respecto ver sentencias: T-439 de 2005, T-325 de 2004, T-294 de 1997 y T-457 de 1994 entre otras.

5 Sentencia T-219 de 2001.

6 Ver sentencias T-1160A de 2001, T-581 de 2003

7 Sentencia T-220 de 1994

8 Sentencia T-669 de 2003

9 Sentencias T-1030 de 2005, T-325 de 2004, T-1089 de 2001 y T-377 de 2000 entre otras.

10 Sentencia T-1033 de 2005

11 Para todo lo relativo al escrito de otorgamiento de poder especial hecho por la señora Olga Acevedo Acevedo a su apoderada, la señora Samira del Pilar Alarcón Norato, ver Cuaderno 2, Folio 5 del expediente de la referencia.