

ACCION DE TUTELA - Falta de legitimación en la causa por activa / PODER ESPECIAL - Se debe acreditar calidad de abogado de apoderado

Conforme los hechos y los antecedentes jurisprudenciales, se considera que el señor Gustavo Alberto Muñoz no demostró tener legitimación en la causa por activa en la presente acción, pues si bien adjuntó poder otorgado por la señora Luz Aleida Lugo González, no acreditó su calidad de abogado, requisito indispensable cuando la reclamación se hace por poder especial, salvo que se realice como agente oficioso evento en el cual el afectado debe encontrarse en estado de indefensión o en condiciones que le imposibilitan ejercer directamente la defensa de sus derechos constitucionales fundamentales, hechos que deben estar demostrados y alegados en el caso.

FUENTE FORMAL: DECRETO 2591 DE 1991

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION QUINTA

Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO

Bogotá, D.C., diez (10) de agosto de dos mil doce (2012)

Radicación número: 25000-23-25-000-2012-01322-01(AC)

Actor: LUZ ALEIDA LUGO GONZALEZ

Demandado: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL

La Sala procede a decidir la impugnación interpuesta por el señor Gustavo Alberto Muñoz en representación de la señora Luz Aleida Lugo González, contra la providencia de junio 25 de 2012, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "A", negó el amparo de los derechos reclamados por la accionante.

I. ANTECEDENTES

1.1. Solicitud

El señor Gustavo Alberto Muñoz representante legal de la entidad Cooperación para el Progreso de Familias Desplazadas –COPAFAD-, y en calidad de representante de la señora Luz Alida Lugo González promovió en junio 7 de 2012

acción de tutela por la vulneración de sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y de petición que estima vulnerados por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

1.2. Hechos

En febrero 13 de 2010 la señora Luz Alida Lugo González, en virtud del programa de reparación administrativa ofrecido por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional presentó solicitud de “reparación administrativa por la desaparición forzada de su hijo Jhon Dairo Daza Marin (Q.E.P.D)”¹, sin que hasta la fecha haya sido informada o notificada del acto que concede o niega dicha solicitud.

1.3. Pretensiones

“1. REQUERIR, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social para que remita ante su despacho copia íntegra del expediente administrativo o toda la documentación donde consta los antecedentes del caso o, en su defecto, se realice una inspección judicial al interior de dicha entidad.

2. Que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas ante Agencias Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional ACCION SOCIAL y/o QUIEN CORRESPONDA O HAGA SUS VECES, informe y notifique a la señora LUZ ALEIDA LUGO GONZALEZ expidiendo copia íntegra, legible y autentica del acto administrativo que niega o concede la solicitud de reparación administrativa por desplazamiento elevado el 29/12/2009.

3. ORDENESE, a la Unidad de Atención y Reparación Integral de las víctimas que en el término de 2 días siguientes a la notificación de su providencia informe en forma pormenorizada el estado de la solicitud que presentó la señora LUZ ALEIDA LUGO GONZALEZ para ser reparada administrativamente invocando la condición de víctima, el trámite que se le ha dado a aquella y que falta por surtirse para resolver de forma definitiva la misma. Que en evento de que no se

haya estudiado la solicitud de reparación administrativa proceda a darle a la misma el trato preferencial y prioritario a que hace referencia el parágrafo 1° del artículo 155 del Decreto (sic)”.

1.4. Trámite de la acción de tutela

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “A”, por auto de junio 8 de 2012, admitió la acción de tutela y ordenó vincular a los Directores del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y de la Unidad Administrativa especial para la Atención y Reparación Integral a Víctimas.

1.5. Contestación de la tutela del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Las entidades accionadas no dieron respuesta a la acción de tutela a pesar de que fueron requeridas para ello, a través de oficios de junio 12 de 2012 (fls. 18 y 19).

1.6. Sentencia impugnada.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “A”, mediante sentencia de junio 25 de 2012 negó la acción de tutela invocada por el señor Gustavo Alberto Muñoz en representación de la señora Luz Aleida Lugo González, al considerar que el *“señor Gustavo Alberto Muñoz no puede actuar en representación de la señora Luz Aleida Lugo al carecer de la calidad de abogado, ni como agente oficioso de la misma por no alegar ni probar tal calidad”*.

1.7. Impugnación

El señor Gustavo Alberto Muñoz en representación de la señora Luz Aleida Lugo González, en escrito de julio 4 de 2012, impugnó la sentencia antes referida al considerar que la *“la acción de tutela va dirigida a la protección de los derechos constitucionales fundamentales que le asiste a la accionante en su calidad de hija y hermana (sic) de la violación de los derechos humanos por DESAPARICION*

¹ No obra prueba en el expediente que demuestre que el señor Jhon Dairo Daza Marin (Q.E.P.D) sea hijo de la señora Luz Aleida Lugo González.

FORZADA de la señora MARIA LUGO GONZALEZ como madre y LUZ ELIDA LUGO GONZALEZ como hermana, y no por DESPLAZAMIENTO, pues, por un error involuntario se solicitó en la demanda que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social decidiera la solicitud de la accionante de reparación administrativa por desplazamiento; sin embargo, como ya lo exprese con anterioridad, el a quo no fue lo suficientemente estudioso del caso, ya que, en la narración de los hechos se puede evidenciar claramente que en virtud del programa de reparación la accionante presenta solicitud de reparación administrativa por desaparición forzada de su madre y hermana y no por desplazamiento”².

Concluyó señalando que lo planteado por el a quo, no puede ser de recibo, pues, aunque no ostenta la calidad de abogado si está legitimado en la causa para incoar la acción de tutela, “como así, se ha pronunciado en múltiples oportunidades la Honorable Corte Constitucional, en el sentido de no admitir la actuación en este tipo de procesos de quienes carecen de legitimación para actuar” (fl. 33).

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Competencia

Esta Sala es competente para conocer de la impugnación a la sentencia de primera instancia, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “A”, de conformidad con lo establecido por el artículo 2° del Acuerdo 55 de 2003 de la Sala Plena de esta Corporación.

2.2. Planteamiento del problema jurídico

Corresponde a la Sección determinar si el señor Gustavo Alberto Muñoz en representación de la señora Luz Aleida Lugo González, está legitimado en la causa por activa para reclamar la protección de los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y petición de la señora Lugo González presuntamente vulnerados por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

² Lo expuesto no corresponde a lo solicitado por el actor en el escrito de tutela no lo decidido por el juzgado de instancia.

2.3. Generalidades de la acción de tutela

Según lo prevé el artículo 86 de la Constitución Política, toda persona podrá incoar la acción de tutela ante los jueces de la República para reclamar la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales cuando quiera que sean violados o amenazados por la acción o la omisión de las autoridades, o de particulares en los casos que señala la ley.

La acción de tutela procede sólo cuando el afectado no disponga de otro medio judicial de defensa, salvo que la utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, y cuando se usa para obtener la guarda efectiva, concreta y actual de un derecho fundamental sometido a vulneración o amenaza.

2.4. Legitimidad e interés en materia de la acción de tutela

El artículo 86 de la Constitución Política establece que toda persona puede acudir a la 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”* (negrilla y subrayado fuera de texto).

Por su parte, el Decreto 2591 de 1991 *“por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”* en los artículos 1°, 10, 46 y 49, precisa que esta acción puede ser presentada por cualquier persona que encuentre vulnerados sus derechos fundamentales, bien sea (i) por sí misma; (ii) a través de representante; (iii) apoderado; o (iv) por medio de la agencia oficiosa cuando el titular de los derechos fundamentales no esté en condiciones de promover su defensa. También pueden interponer acción de tutela los defensores del pueblo y los personeros municipales³.

De esa manera el artículo 1° del Decreto 2591 de 1991 dispone que *“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 o de los particulares en las casos que señale este Decreto⁴”.

La Corte Constitucional, en sentencia, T-1020 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño, manifestó que la acción de tutela es un medio de defensa que se encuentra al alcance de todas las personas y que la legitimidad para interponerla radica en la persona afectada, quien podrá interponerla directamente o por quien actúe en su nombre. Por consiguiente, no se “*requiere ser abogado, ni tener conocimientos jurídicos, ni mucho menos saber escribir, es decir, la Constitución y la ley no exigen calidad alguna para el sujeto activo de la acción. Inclusive, no es requisito esencial presentarla por escrito, la ley consagra la posibilidad de que la misma se pueda incoar verbalmente en casos de urgencia o cuando el solicitante no sepa escribir o sea menor de edad*⁵”.

En ese sentido, la misma Corte en sentencia T-552 de 2006, M. P. Jaime Córdoba Triviño, señaló:

“La primera consecuencia teórica que esa configuración arroja es que la legitimación en la causa por activa en los procesos de tutela se predica siempre de los titulares de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados. Sin embargo, tal como lo ha establecido la Corte en anteriores oportunidades⁶, a partir de las normas de la Constitución y del decreto 2591 de 1991, el ordenamiento jurídico colombiano permite cuatro posibilidades para la promoción de la acción de tutela. La satisfacción de los presupuestos legales o de los elementos normativos de alguna de estas cuatro posibilidades, permiten la configuración de la legitimación en la causa, por activa, en los procesos de tutela. (Subraya fuera de texto)

*En ese orden de ideas, esas cuatro posibilidades son las siguientes: (i) el ejercicio directo de la acción de tutela. (ii) **El ejercicio por medio de representantes legales (caso de los menores de edad, los incapaces absolutos, los interdictos y las personas jurídicas).** (iii) **El 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**” (no está con negrillas en el texto original).*

³ Corte Constitucional. Sentencia T-793 de 2007, M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁴ “*Aparte subrayados declarado EXEQUIBLES por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-018 de 1993, MP. Alejandro Martínez Martínez.*”

⁵ “*Todo lo relacionado con el contenido de la solicitud de tutela está contemplado en el artículo 14 del Decreto 2591 de 1991.*”

⁶ “*Ver sentencia T-531 de 2002, MP, Eduardo Montealegre Lynett.*”

En relación con la tercera posibilidad, es decir cuando el proceso de tutela se promueve por intermedio de apoderado, la jurisprudencia constitucional ha establecido que la legitimación por activa se configura si quien presenta la demanda de tutela acredita **ser abogado** y se anexa el respectivo poder especial⁷, salvo que actué como agente oficioso evento donde debe poner de presente el interés en la defensa que le corresponde, y de otra, la relación de vulneración o amenaza de derechos fundamentales de la persona afectada que se encuentra en estado de indefensión razón por la que no puede ejercer su defensa y que requiere ser presentado por un agente oficioso.

2.5. El caso concreto

Corresponde a la Sección determinar si el señor Gustavo Alberto Muñoz en representación de la señora Luz Aleida Lugo González está legitimado en la causa por activa para reclamar los derechos fundamentales a la igualdad, a la petición y al debido proceso de la señora Lugo González presuntamente vulnerados por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Conforme los hechos y los antecedentes jurisprudenciales, se considera que el señor Gustavo Alberto Muñoz no demostró tener legitimación en la causa por activa en la presente acción, pues si bien adjuntó poder otorgado por la señora Luz Aleida Lugo González, **no acreditó su calidad de abogado**, requisito indispensable cuando la reclamación se hace por poder especial, salvo que se realice como agente oficioso evento en el cual el afectado debe encontrarse en estado de indefensión o en condiciones que le imposibilitan ejercer directamente la defensa de sus derechos constitucionales fundamentales, hechos que deben estar demostrados y alegados en el caso.

En consecuencia al estar acreditada la falta de legitimación en la causa por activa del señor Gustavo Alberto Muñoz esta Sala se abstendrá de estudiar de fondo la eventual vulneración de derechos fundamentales de la señora Luz Aleida Lugo González por parte del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, no sin antes recordar que la ciudadana en nombre de quien se presentó la acción de referencia podrá presentar una acción de tutela a nombre propio o por medio de apoderado que acredite su calidad de abogado para la defensa de los derechos fundamentales que se dicen vulnerados.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-552 de 2006, M.P. Jaime Córdoba Triviño

Por las razones expuestas, esta Sala modificará la sentencia proferida en junio 25 de 2012 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "A" que negó la acción de tutela iniciada por el señor Gustavo Alberto Muñoz en representación de la señora Luz Aleida Lugo González contra el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social para en su lugar rechazar por falta de legitimación.

III. DECISION

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

FALLA:

PRIMERO.- MODIFICAR la sentencia de junio 25 de 2012 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "A", que negó la acción de tutela instaurada por el señor Gustavo Alberto Muñoz en representación de la señora Luz Aleida Lugo González contra el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social para en su lugar **RECHAZARLA** por falta de legitimación.

SEGUNDO.- NOTIFIQUESE a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO.-Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, envíese el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32, inciso 2° del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese y Cúmplase.

SUSANA BUITRAGO VALENCIA

Presidente

MAURICIO TORRES CUERVO

ALBERTO YEPES BARREIRO