

Sentencia T-011/16

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO-Fenómeno que puede presentarse a partir de dos eventos que a su vez sugieren consecuencias distintas: hecho superado y daño consumado

El hecho superado se presenta cuando, por la acción u omisión (según sea el requerimiento del actor en la tutela) del obligado, se supera la afectación de tal manera que “carece” de objeto el pronunciamiento del juez. La jurisprudencia de la Corte ha comprendido la expresión hecho superado en el sentido obvio de las palabras que componen la expresión, es decir, dentro del contexto de la satisfacción de lo pedido en tutela. Es decir, el hecho superado significa la observancia de las pretensiones del accionante a partir de una conducta desplegada por el agente transgresor. El daño consumado tiene lugar cuando “la amenaza o la vulneración del derecho fundamental han producido el perjuicio que se pretendía evitar con la acción de tutela. La configuración de este supuesto ha sido declarada por la Corte, por ejemplo, en los casos en que el solicitante de un tratamiento médico fallece durante el trámite de la acción como consecuencia del obrar negligente de su E.P.S., o cuando quien invocaba el derecho a la vivienda digna fue desalojado en el curso del proceso del inmueble que habitaba”.

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO-Colpensiones respondió el derecho de petición elevado por la accionante y reconoció el derecho a la sustitución pensional

Referencia: expediente T-5.175.337

Acción de tutela instaurada por Nicolasa Arzuza Torres en contra de Colpensiones.

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, D.C., veintidós (22) de enero de dos mil dieciséis (2016).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9

de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo proferido por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Barranquilla, que resolvió en primera y única instancia, la acción de tutela promovida la señora Nicolasa Arzuza Torres en contra de Colpensiones.

De los hechos y la demanda.

El 27 de marzo de 2015, la señora Nicolasa Arzuza Torres interpuso acción de tutela en procura de la protección de sus derechos fundamentales al mínimo vital y a la seguridad social, los cuales estimó vulnerados por Colpensiones. Fundamentó su demanda en los siguientes hechos:

1. El 2 de octubre de 2014, presentó derecho de petición ante Colpensiones, solicitando sustitución pensional por la muerte de su compañero permanente, el señor: Ricardo Barranco Herrera.
2. Pese a lo anterior, hasta la fecha de presentación de la presente acción de tutela, Colpensiones hizo caso omiso a la solicitud de sustitución pensional elevada por la actora.
3. De igual manera, la accionante manifestó que se ha presentado en “innumerables oportunidades a Colpensiones sin recibir respuesta de su petición”.
4. Con fundamento en lo anterior, la accionante solicita la protección de sus derechos fundamentales y, como consecuencia de lo anterior, que se ordene a la entidad demandada contestar el derecho de petición elevado por la tutelante, dentro del término más expedito posible.
5. El Gerente Nacional de Doctrina de Colpensiones, mediante comunicación radicada el 14 de diciembre de 2015 en Secretaría General de la Corte Constitucional, indicó que desde el 8 de abril de 2015, Colpensiones accedió a las pretensiones de la accionante y, en consecuencia, expidió la resolución GNR 99770 por medio de la cual reconoció su derecho a la pensión.

Intervención de la parte demandada.

La accionada, Colpensiones, no respondió la demanda de tutela presentada por la señora Nicolasa Arzuza.

Del fallo de primera instancia

El Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Barranquilla, negó la acción de tutela impetrada por la señora Arzuza, tras encontrarla improcedente. En su criterio, no se configuraba un perjuicio irremediable pues ese tipo de discusiones, las pensionales, debían ser ventiladas en otras jurisdicciones, de manera que no se cumplía con el requisito de subsidiariedad de la acción. Esta decisión, no fue objeto de impugnación.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

1. Competencia.

Esta Corte es competente para conocer del fallo materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y en virtud del auto del quince de octubre de dos mil quince (2015), expedido por la Sala de Selección Número Diez, que decidió seleccionar el presente asunto para su revisión.

2. Problema jurídico y temas jurídicos a tratar

1.1 La accionante considera que su administradora de pensiones, Colpensiones, vulneró sus derechos fundamentales de petición y seguridad social, tras no responder su solicitud de sustitución pensional radicada el 2 de octubre de 2014. De la misma forma, indica en su escrito de tutela que carece de recursos económicos y que el no pago de esas prestaciones, implica una lesión de su derecho al mínimo vital. Por tanto, alega la protección de su derecho fundamental de petición y, en consecuencia, solicita la sustitución pensional en su favor por muerte del causante. Colpensiones, entidad demandada, no contestó la tutela. El juez, por su parte, negó el amparo solicitado tras considerarlo improcedente.

1.3 En ese orden, la Sala Novena debe determinar si Colpensiones vulneró los derechos fundamentales a la seguridad social y petición de la señora Nicolasa Arzuza por no

responder de forma oportuna y de fondo la petición elevada por la accionante el 2 de octubre de 2014 en la que solicitaba la sustitución pensional por la muerte de su compañero permanente Ricardo Barranco Herrera.

1.4 Como cuestión previa, la Sala abordará el concepto de carencia actual de objeto por hecho superado. Una vez determine la viabilidad del amparo constitucional, desarrollará los siguientes temas: (i) presentará los principales pronunciamientos de la Corte sobre el derecho fundamental a la seguridad social. En segundo lugar, (ii) reiterará las decisiones que en sede de revisión ha emitido esta Corporación relacionados con sustituciones pensionales por muerte para, finalmente, (iii) solucionar el caso concreto.

3. Carencia actual de objeto por hecho superado y daño consumado. Reiteración de jurisprudencia.

3.1 De acuerdo con la metodología propuesta para solucionar el caso concreto, a continuación se abordará el estudio de las principales reglas que ha fijado la Corte sobre carencia actual de objeto. Específicamente, sobre hecho superado. Este parece ser un tema ineludible para esta Sala a partir distintas comunicaciones remitidas por la entidad accionada en el trámite de revisión constitucional.

3.2 En este contexto, según lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución, el objeto de la acción de tutela consiste en la protección oportuna de los derechos fundamentales, vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de un particular. En atención a esta norma, la protección judicial se concreta en una orden de inmediato cumplimiento que cumple el propósito de evitar, hacer cesar o reparar[1] la vulneración. Así, la entidad o particular accionado tiene la obligación de realizar una determinada conducta que variará dependiendo de las consideraciones del juez constitucional.

En reiterada jurisprudencia[2], esta Corporación ha precisado que la acción de tutela, en principio, “pierde su razón de ser cuando durante el trámite del proceso, la situación que genera la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales invocados es superada o finalmente produce el daño que se pretendía evitar con la solicitud de amparo”[3]. En estos supuestos, la tutela no es un mecanismo judicial adecuado pues ante la ausencia de supuestos fácticos, la decisión que pudiese tomar el juez en el caso concreto para resolver

la pretensión se convertiría en ineficaz[4].

En efecto, si lo que el amparo constitucional busca es ordenar a una autoridad pública o un particular que actúe o deje de hacerlo, y “previamente al pronunciamiento del juez de tutela, sucede lo requerido, es claro que se está frente a un hecho superado, porque desaparece la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales”[5]. En otras palabras, ya no existirían circunstancias reales que materialicen la decisión del juez de tutela.

3.3 En ese orden, esta Corporación ha desarrollado la teoría de la carencia actual de objeto como una alternativa para que los pronunciamientos de la Corte no se tornen inocuos. Sin embargo, ese propósito se debe ver con base en una idea sistemática de las decisiones judiciales. Así, es claro que la tarea del juez constitucional no solo es proteger los derechos fundamentales a través de la solución de controversias, sino también, mucho más en un Estado Social y Democrático de Derecho, supone la presencia de injusticias estructurales que deben ser consideradas[6]y a pesar de que no existan situaciones fácticas sobre las cuales dar órdenes, ello no es suficiente para obviar la función simbólica que tienen sus decisiones[7]. De allí que se haya establecido que las sentencias de los jueces de tutela deben procurar por la vigencia subjetiva y objetiva de los derechos, pero también la supremacía, interpretación y eficacia de la Constitución de 1991.

Cuando se presenta ese fenómeno (hecho superado), en términos de decisiones judiciales, la obligación del juez de tutela no es la de pronunciarse de fondo. Solo cuando estime necesario “hacer observaciones sobre los hechos que originaron la acción de tutela, con el propósito de resaltar su falta de conformidad constitucional, condenar su ocurrencia y conminar a que se adopten las medidas necesarias para evitar su repetición, so pena de las sanciones pertinentes[11]. De cualquier modo, lo que sí resulta ineludible en estos casos, es que en la sentencia se demuestre la reparación del derecho antes de la aprobación del fallo, es decir, que se demuestre el hecho superado[12]”[13]. De lo contrario, no estará comprobada esa hipótesis.

3.5 Por su parte, en la hipótesis del daño consumado la situación es diferente. Este evento tiene lugar cuando “la amenaza o la vulneración del derecho fundamental han producido el perjuicio que se pretendía evitar con la acción de tutela. La configuración de este supuesto

ha sido declarada por la Corte, por ejemplo, en los casos en que el solicitante de un tratamiento médico fallece durante el trámite de la acción como consecuencia del obrar negligente de su E.P.S.[14], o cuando quien invocaba el derecho a la vivienda digna fue desalojado en el curso del proceso del inmueble que habitaba[15]”[16]. En casos como los anotados, esta Corporación ha reiterado que si la consumación del daño ocurre durante el trámite de la acción, es deber del juez constitucional pronunciarse sobre el fondo del asunto[17]. Lo anterior, con propósito de evitar que situaciones con iguales características se produzcan en el futuro[18]. Esto último, con el propósito de defender la efectividad de las garantías fundamentales como expresión del sistema de valores y principios que nutren el ordenamiento jurídico.

3.6 En casos como los anotados, esta Corporación ha reiterado que si la consumación del daño ocurre durante el trámite de la acción resulta imperioso que tanto los jueces de instancia como la propia Corte Constitucional, en sede de revisión, se pronuncien sobre la vulneración acaecida y el alcance de los derechos fundamentales lesionados[19]. Lo anterior, con el objeto de adoptar las medidas necesarias para evitar que situaciones similares se produzcan en el futuro y para proteger la dimensión objetiva de los derechos que se desconocieron[20]. Esto último, con el propósito de defender la efectividad de las garantías fundamentales como expresión del sistema de valores y principios que nutren el ordenamiento jurídico.

3.7. Carencia actual de objeto por hecho superado. Caso concreto.

3.7.1. Antes de resolver el fondo del asunto, la Sala Novena de Revisión Constitucional debe determinar si en el presente caso se evidencia el fenómeno de la carencia actual de objeto por hecho superado, atendiendo a distintos elementos probatorios que reposan en el expediente de la referencia. En caso de encontrarlo así, la Corte se abstendrá de resolver el fondo del asunto pues las circunstancias fácticas del caso desaparecieron por la presunta conducta de la demandada Colpensiones.

En este orden de ideas, la accionante, el 2 de octubre de 2014, presentó un derecho de petición ante Colpensiones, solicitando sustitución pensional por la muerte de su compañero permanente. Pese a lo anterior, presuntamente, hasta la fecha de presentación de la presente acción de tutela, Colpensiones hizo caso omiso a la solicitud de sustitución

pensional elevada por la actora, causando así lesiones en sus derechos fundamentales. De igual manera, la accionante manifestó que se ha presentado en “innumerables oportunidades a Colpensiones sin recibir respuesta de su petición”. Con fundamento en lo anterior, la accionante solicita la protección de sus derechos fundamentales y, como consecuencia de lo anterior, que se ordene a la entidad demandada contestar el derecho de petición elevado por la tutelante, dentro del término más expedito posible.

Pese a lo relatado anteriormente, durante el trámite de revisión constitucional, la Corte obtuvo distintos medios de prueba que comprobaron que la situación alegada por la demandante fue superada, tras la conducta desplegada por Colpensiones. En efecto, la entidad demandada no solo respondió el derecho de petición elevado por la señora Arzuza sino que también emitió la resolución que reconoce su derecho de pensión.

En efecto, el señor Germán Ernesto Ponce Bravo, Gerente Nacional de Doctrina de Colpensiones, mediante comunicación radicada en Secretaría General de la Corte Constitucional el 14 de diciembre de 2015 y con número de oficio BZ2015-11971883, manifestó a esta Corporación que el 8 de abril de 2015, por medio de la resolución GNR 99770, Colpensiones accedió a las pretensiones de la señora Nicolasa Arzuza Torres. En concordancia con lo anterior, ese acto de Colpensiones, reconoció su derecho a la pensión.

Así las cosas, la entidad accionada reconoció y aceptó que el señor Ricardo Barranco Herrera (causante), falleció el 14 de julio de 2014 siendo beneficiario de una pensión de vejez reconocida por el entonces Instituto de Seguros Sociales mediante resolución N° 706 del 20 de septiembre de 1988. De la misma forma, admitió haber recibido una petición elevada por la señora Nicolasa Arzuza Torres en la que le solicitó el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes, al tiempo que aportaba las pruebas correspondientes sobre su relación con el fallecido Barranco Herrera.

En este orden de ideas, Colpensiones, a través de la reseñada comunicación, sostuvo que el escrito de contestación de la presente acción de tutela fue enviado al Juzgado Segundo Penal del Circuito con Funciones de conocimiento de la Ciudad de Ibagué, y en esos documentos, se encontraba la resolución GNR 99770 del 8 de abril de 2015 en la que se accedió al reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivencia solicitada.

Dicha resolución, efectivamente, indica que “con ocasión del fallecimiento del señor Barranco Herrera Ricardo (...), tiene derecho a sustitución pensional la señora Arzuza Torres Nicolasa (...) en un porcentaje del 100% en calidad de cónyuge o compañero permanente”. De la misma manera, estableció que la pensión reconocida es de carácter vitalicio, por un valor de mesada mensual de \$ 644350.

De acuerdo con lo dicho hasta el momento, según la jurisprudencia constitucional, las decisiones de tutela pueden, eventualmente, carecer de supuestos fácticos sobre los cuales pronunciarse. En esos eventos, puede ocurrir uno de dos fenómenos. El primero es la carencia actual de objeto por daño consumado y el segundo, por hecho superado.

En la primera hipótesis, es deber del juez constitucional pronunciarse sobre el fondo del asunto pues en esos eventos, por una parte, existió la vulneración, pero, por otra, es indispensable tomarse todas las medidas que garanticen que los hechos vulneradores no se vuelvan a presentar. En la segunda hipótesis, el juez constitucional no está obligado a pronunciarse sobre el fondo del asunto, pues el hecho vulnerador desapareció y no existen motivos que justifiquen remedios judiciales distintos a la conducta de la entidad o particular demandada.

El presente caso denota, a todas luces, que la situación fáctica sobre la cual se podría pronunciar la Corte, desapareció. El hecho vulnerador fue superado. En efecto, por errores de la entidad, la contestación de la demanda de tutela fue enviada a un juez diferente al de conocimiento. Esa circunstancia, a pesar de que no justifica la negligencia de Colpensiones de responder la petición elevada por la actora y la consecuente vulneración de su derecho fundamental de petición, si evidencia que las pretensiones de la señora Nicolasa Arzuza ya se encuentran satisfechas pues fue reconocida sustitución pensional.

Pese a ello, esta Sala debe llamar la atención a la entidad demandada para que en lo que adelante corresponde, utilice los conductos adecuados para solucionar esta clase de controversias pues intensifica la vulnerabilidad de los peticionarios. Por su negligencia y/o descuido, la accionante, quien además es una persona de avanzada edad y de bajos recursos económicos, tuvo que acudir a instancias judiciales para solucionar problemas que parecían sencillos y que, como en efecto sucedió, Colpensiones podía haber resuelto.

Acorde con las razones expuestas, la Corte Constitucional declarará la carencia actual de

objeto, no sin antes llamar la atención a Colpensiones para que en lo sucesivo, evite este tipo de conductas.

DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. Por existir un hecho superado, CONFIRMAR la providencia proferida por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Barranquilla, el 14 de abril de 2015.

SEGUNDO. PREVENIR a Colpensiones, para que, en lo sucesivo, se abstenga de realizar las conductas que llevaron al no reconocimiento y pago de las prestaciones económicas del Sistema General de Seguridad Social Integral, de conformidad con las razones esgrimidas en esta providencia.

TERCERO. Por Secretaría General, LÍBRESE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Entiéndase reparación en el sentido de remedio judicial. Es decir, cómo hacer para que una vez causada la lesión, se restablezca el derecho o se garantice su vigencia.

[2] Sentencia T-970 de 2014.

[3] Ibíd.

[4] Al respecto, se pueden consultar, entre muchas otras, las sentencias T-588A de 2014, T-653 de 2013, T-856 de 2012, T-905 de 2011, T-622 de 2010, T-634 de 2009, T-449 de 2008, T-267 de 2008, T-167 de 2008, T-856 de 2007 y T-253 de 2004.

[5] Sentencia T-168 de 2008.

[6] Rodríguez Garavito César y Diana Rodríguez Franco. Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia / Rodríguez Garavito César y Diana Rodríguez Franco. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2010.

[7] García Villegas, Mauricio. La eficacia simbólica del derecho: examen de situaciones colombianas, Ediciones Uniandes, Bogotá, 1993.

[8] Así, por ejemplo, en la sentencia T-082 de 2006, en la que una señora solicitaba la entrega de unos medicamentos, los cuales, según pudo verificar la Sala Octava de Revisión, le estaban siendo entregados al momento de la revisión del fallo, la Corte consideró que al desaparecer los hechos que generaron la vulneración, la acción de tutela perdía su eficacia e inmediatez y, por ende su justificación constitucional, al haberse configurado un hecho superado que conducía entonces a la carencia actual de objeto, la cual fue declarada por esa razón en la parte resolutive de la sentencia. Así mismo, en la sentencia T-630 de 2005[8], en un caso en el cual se pretendía que se ordenara a una entidad la prestación de ciertos servicios médicos que fueron efectivamente proporcionados, la Corte sostuvo que “si durante el trámite de la acción de tutela, la vulneración o amenaza a los derechos fundamentales desaparece, la tutela pierde su razón de ser, pues bajo esas condiciones no existiría una orden que impartir ni un perjuicio que evitar.” Igual posición se adoptó en la sentencia SU-975 de 2003[8], en uno de los casos allí estudiados, pues se profirió el acto administrativo que dejó sin fundamento la tutela del actor, por lo que la Corte estimó, sin

juzgar el mérito de dicho acto, que se encontraba ante un hecho superado.

[9] Sentencia SU-540 de 2007.

[10] Entre otras, Sentencias T-1207 de 2001, T-923 de 2002, T-935 de 2002, T-539 de 2003, T-936 de 2002, T-414 de 2005, T-1038 de 2005, T-1072 de 2003, T-428 de 1998

[11] En la sentencia T-890 de 2013 la Sala declaró la carencia actual de objeto por hecho superado e instó a la entidad accionada a llevar “a cabo las acciones necesarias desde la planeación, el presupuesto y la contratación estatal, para el aseguramiento de la continuidad de la prestación del servicio de transporte escolar a los estudiantes de las instituciones educativas públicas del Municipio, particularmente quienes residen en la zona rural y en lo que respecta a los siguientes años escolares posteriores a 2013”.

[12] Sentencias SU-225 de 2013, T-856 de 2012, T-035 de 2011, T-1027 de 2010, T-170 de 2009 y T-515 de 2007.

[13] Sentencia T-970 de 2014.

[14] Sentencias T-478 de 2014 y T-877 de 2013.

[15] Sentencia T-637 de 2013.

[16] Sentencia T-970 de 2014.

[17] Sentencia SU-540 de 2007, oportunidad en la que la Corte unificó su posición en cuanto a emitir un pronunciamiento de fondo, aunque se constate que el daño ya está consumado.

[18] En la sentencia T-576 de 2008, en la cual se conoció de la muerte de un niño como consecuencia de la falta de atención médica, se resolvió proteger la dimensión objetiva de los derechos fundamentales, dado que no resultaba posible amparar su dimensión subjetiva debido a la configuración de la carencia actual de objeto por daño consumado. En consecuencia, la Sala ordenó a la E.P.S. accionada “que en reconocimiento de su responsabilidad por la no protección de los derechos constitucionales fundamentales de los niños”, emprendiera acciones como colgar una placa en lugar destacado y visible a la

entrada de todas sus clínicas en las que se resaltara la obligación en cabeza de las personas que prestan atención en salud de proteger en todo momento los derechos fundamentales de los niños a la salud y a la vida en condiciones de calidad y de dignidad.

[19] Sentencia SU-540 de 2007, oportunidad en la que la Corte unificó su posición en cuanto a emitir un pronunciamiento de fondo, aunque se constate que el daño ya está consumado.

[20] En la sentencia T-576 de 2008, en la cual se conoció de la muerte de un niño como consecuencia de la falta de atención médica, se resolvió proteger la dimensión objetiva de los derechos fundamentales, dado que no resultaba posible amparar su dimensión subjetiva debido a la configuración de la carencia actual de objeto por daño consumado. En consecuencia, la Sala ordenó a la E.P.S. accionada “que en reconocimiento de su responsabilidad por la no protección de los derechos constitucionales fundamentales de los niños”, emprendiera acciones como colgar una placa en lugar destacado y visible a la entrada de todas sus clínicas en las que se resaltara la obligación en cabeza de las personas que prestan atención en salud de proteger en todo momento los derechos fundamentales de los niños a la salud y a la vida en condiciones de calidad y de dignidad.