

T-149-18

Sentencia T-149/18

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO-Fenómeno que se configura en los siguientes eventos: hecho superado, daño consumado o situación sobreviniente

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO-Configuración

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO-Se reconoció pensión de vejez

La solicitud pensional interpuesta por el accionante, en ejercicio del derecho fundamental de petición, ya fue resuelta por COLFONDOS y la respuesta, a su vez, notificada al actor.

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Alcance

RECHAZO DE LA DEMANDA DE TUTELA-Decreto 2591 de 1991

Referencia: Expedientes T-6.582.209

Acción de tutela interpuesta por OCARIS DE JESÚS PENAGOS BOLÍVAR en contra de COLFONDOS PENSIONES Y CESANTÍAS S.A.

Magistrado ponente:

CARLOS BERNAL PULIDO

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de abril del año dos mil dieciocho (2018).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Diana Fajardo Rivera y los magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez y Carlos Bernal Pulido, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, profiere la siguiente

SENTENCIA

El expediente de la referencia se escogió para revisión mediante Auto del 16 de febrero del año 2018, el cual fue proferido por la Sala de Selección número Dos[1].

I. ANTECEDENTES

1. El 14 de agosto de 2017, Ocaris de Jesús Penagos Bolívar, en nombre propio, presentó acción de tutela en contra de COLFONDOS, por considerar que dicha sociedad vulneró sus derechos fundamentales a la seguridad social y de petición.

1. Hechos probados

2. Ocaris de Jesús Penagos Bolívar tiene 64 años de edad. Para el momento de la presentación de la demanda de tutela realizaba aportes al fondo privado de pensiones COLFONDOS[2] y, además, se encontraba vinculado laboralmente con la sociedad “Finca los Forestales Bocana”, en la ciudad de Medellín, en la que, según informó[3], desempeñaba el cargo de auxiliar de oficios varios.

3. El 14 de febrero de 2017[4], en ejercicio del derecho fundamental de petición, el accionante solicitó al COLFONDOS el reconocimiento de su pensión de vejez, al considerar que acreditaba todos los requisitos exigidos en el ordenamiento jurídico vigente.

4. Mediante comunicación del 8 de junio del año 2017[5], COLFONDOS puso en conocimiento del accionante “[...] la liquidación de[l] bono pensional tipo A, modalidad 2 realizada por la Oficina de Bonos Pensionales (OBP), (...) del Ministerio de Hacienda [...]”[6] y, con fundamento en esto, le informó que, de encontrarse de acuerdo con la información que sirvió de fundamento a dicha liquidación, debía diligenciar los documentos correspondientes para continuar con el trámite pensional. En efecto, COLFONDOS le hizo saber al señor Penagos Bolívar que, “una vez el bono pensional se encuentre actualizado y emitido, [se] retomar[ía] el estudio de [la] pensión de vejez”[7].

5. El 22 de junio del año 2017, la parte accionante radicó los formularios exigidos para continuar con el trámite de la pensión de vejez. El funcionario que le recibió la documentación, por su parte, dejó una constancia en los siguientes términos:

“se radica nuevamente el trámite[,] ya que con este numero (sic) de radicado RPD 12486 [se trata de la petición referida en el fundamento jurídico -f.j.- 4 supra] la solicitud fue anulada porque la historia del bono no llegó en la fecha correcta[.] [P]or instrucciones de Gladys se radica otra vez[,] ya que solo (sic) tenía inconsistencias en la OBP”[8]

6. A la fecha de interposición de la acción de tutela, luego de transcurridos seis (6) meses desde la radicación de la solicitud inicial, el accionante no había recibido una respuesta de fondo acerca del reconocimiento de la pensión de vejez.

2. Pretensiones y fundamentos[9]

7. El señor Penagos Bolívar solicitó el amparo de sus derechos fundamentales a la seguridad social y de petición, presuntamente vulnerados ante la omisión en la que habría incurrido COLFONDOS al no pronunciarse sobre la petición de reconocimiento pensional del accionante. Como consecuencia de lo anterior, el actor pidió que se ordenara a COLFONDOS emitir un pronunciamiento de fondo acerca de su solicitud de reconocimiento pensional[10].

8. Afirmó la parte tutelante, para sustentar sus pretensiones, que el derecho de petición era un derecho fundamental del que dependía la garantía de otros derechos, en este caso, su derecho a la seguridad social. Agregó que el derecho solo se garantizaba con una respuesta de fondo, clara, precisa y, sobre todo, oportuna. Pidió tener en cuenta, respecto del término para contestar, que “todos los fondos tanto privados como el oficial tiene cuatro meses para resolver la solicitud y dos para ingresar a nómina”. En ese mismo sentido, informó que “[y]a se completaron los seis meses y [que] la última respuesta que recibió al llamar es que deb[e] esperar otros cuatro meses”[11].

3. Decisiones objeto de revisión

9. El Juzgado Veintinueve Penal Municipal de Medellín, en auto del 23 de agosto de 2017, rechazó la demanda de tutela. Con antelación a la admisión de la demanda, el Juez requirió al actor para que aportara una documentación y este no la allegó de manera completa. En efecto, en auto del 14 de agosto del 2017, el Juzgado requirió al accionante para que allegara al proceso, por un lado, el certificado de existencia y representación legal de COLFONDOS y de la empresa para la que trabajaba[12], y, por el otro, la solicitud, con constancia de recibo, presentada al Fondo, así como los “documentos que le sirvan de prueba”. Mediante escrito del 18 de agosto de 2017[13], el actor aportó estos últimos pero no allegó los certificados requeridos. El Juzgado rechazó la acción al considerar que, “[...] en la situación descrita ha precluído [la] oportunidad legal sin subsanar la acción de tutela [...]”[14].

4. Actuaciones en sede de revisión

10. Mediante auto del 3 de abril de 2018[15], el magistrado sustanciador del proceso requirió a COLFONDOS y al accionante para que, en el término de tres (3) días, contados desde la notificación de esa decisión, informaran a la Corte acerca del estado de la solicitud pensional objeto de la presente acción de tutela.

11. El señor Ocaris de Jesús Penagos Bolívar remitió al proceso copia de la comunicación del 8 de enero de 2018, por medio de la cual había dado respuesta al derecho de petición, en el sentido de concederle la prestación social reclamada.

12. La sociedad Colfondos Pensiones y Cesantías S.A. (COLFONDOS), por fuera del término, presentó escrito de intervención[16].

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

13. Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar el auto de rechazo proferido dentro del proceso de tutela de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por el inciso 3° del artículo 86 y el numeral 9 del artículo 241 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

1. Problemas jurídicos

15. El primer problema jurídico que le corresponde resolver a la Sala de Revisión es si, en el proceso de la referencia, se presenta el fenómeno de carencia actual de objeto por hecho superado (problema jurídico de procedibilidad). Así mismo, de resultar necesario, determinar si un juez de tutela vulnera el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia de un accionante cuando, con fundamento en el artículo 17 del Decreto 2591 de 1991, decide rechazar la acción de tutela bajo el argumento de que este no atendió en su totalidad al requerimiento realizado para la admisión de la demanda y, con ello, no la corrigió (segundo problema jurídico).

2. Primer problema jurídico. Carencia actual de objeto.

16. Por regla general, los jueces de tutela tienen el deber de emitir una decisión de fondo respecto de los hechos que sean sometidos a su conocimiento, en los que se alegue

la vulneración o amenaza de derechos fundamentales. Esta obligación se fundamenta en los artículos 86 de la Constitución Política y 1 del Decreto 2591 de 1991[20], así como en los deberes que emanan de los derechos a la tutela judicial efectiva y de acceso a la administración de justicia. Estos, sin embargo, se encuentran relevados de acatar tal deber, por lo menos, en dos circunstancias: primero, cuando la acción de tutela se torna improcedente, bien por la configuración de alguna de las causales de improcedencia de que trata la disposición constitucional o el mencionado decreto, o de aquellos desarrollados por la jurisprudencia. Segundo, cuando los hechos probados lo lleven a la conclusión de que no existe mérito para dictar sentencia, habida consideración de la carencia de objeto. En efecto, si la situación que genera la vulneración o amenaza “es superada o finalmente se produce el daño que se pretendía evitar con la solicitud de amparo”[21], la acción de tutela se torna improcedente por carencia actual de objeto.

2.1. Jurisprudencia constitucional en cuanto a la carencia actual de objeto

17. La jurisprudencia constitucional ha identificado tres hipótesis en las cuales se configura el fenómeno de la carencia actual de objeto[22], a saber: (i) cuando se presenta un daño consumado; (ii) cuando acaece un hecho sobreviniente; y (iii) cuando existe un hecho superado[23].

18. La hipótesis de 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”[24]. Esta situación puede concretarse[25], bien al interponerse la acción de tutela, o durante su trámite ante los jueces de instancia o en curso del proceso de revisión ante la Corte. En el primer caso, el juez debe declarar la improcedencia de la acción, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 4 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991[26]. En el segundo, a diferencia del supuesto de hecho superado –como seguidamente se precisa–, el juez tiene el deber de pronunciarse de fondo sobre el asunto. Este deber tiene por objeto evitar que “situaciones similares se produzcan en el futuro y [...] proteger la dimensión objetiva de los derechos que se desconocieron”[27].

19. La carencia de objeto por el acaecimiento de un hecho sobreviniente tiene lugar cuando la situación que generó la amenaza o vulneración del derecho fundamental cesó bien, “porque el actor mismo asumió la carga que no le correspondía, o porque a raíz de

dicha situación, perdió interés en el resultado de la litis”[28]. Entonces, el hecho sobreviniente, a diferencia del hecho superado, no tiene origen en una actuación de la parte accionada dentro del trámite de tutela. En razón de ello y, según las circunstancias de cada caso, el juez constitucional debe pronunciarse de fondo cuando encuentre que existan “actuaciones a surtir, como la repetición por los costos asumidos o incluso, procesos disciplinarios a adelantar por la negligencia incurrida”[29].

20. Por último, la carencia actual de objeto por hecho superado tiene lugar cuando desaparece la afectación al derecho fundamental alegado y se satisfacen las pretensiones del accionante[30]. Esta circunstancia puede ser consecuencia de “la observancia de las pretensiones del accionante a partir de una conducta desplegada por el agente transgresor”[31], lo cual puede acaecer entre la presentación de la tutela y la sentencia del juez constitucional[32]. Cuando se encuentra demostrada esta situación, el juez de tutela no tiene el deber de proferir un pronunciamiento de fondo[33]. Sin embargo, de considerarlo necesario, puede realizar observaciones sobre los hechos que dieron lugar a la interposición de la acción de tutela, bien sea para condenar su ocurrencia, advertir sobre su falta de conformidad constitucional o conminar al accionado para evitar su repetición[34]. En todos los casos, sin embargo, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, es necesario demostrar, en la providencia de que se trate, del acaecimiento del hecho superado[35].

21. De conformidad con la jurisprudencia constitucional, se han diferenciado tres criterios para determinar si ha acaecido o no el fenómeno de la carencia actual de objeto por hecho superado, a saber[36]: (i) que con anterioridad a la acción de tutela exista una vulneración o amenaza a un derecho fundamental del accionante, cuya protección sea posteriormente solicitada; (ii) que durante el trámite de la acción de tutela haya cesado la vulneración o amenaza del derecho, y; (iii) que si la acción pretende el suministro de una prestación y, “dentro del trámite de dicha acción se satisface ésta [advierte la Sala, siempre y cuando no corresponda al cumplimiento de una orden del juez de tutela], también se puede considerar que existe un hecho superado”[37].

22. De esta manera, cuando se encuentre probada alguna de estas circunstancias, el juez constitucional tiene el deber de declarar la carencia actual de objeto. De lo contrario, las decisiones y órdenes carecerían de sentido ante “la superación de los hechos que dieron

lugar al recurso de amparo o ante la satisfacción de las pretensiones del actor (...)"[38].

23. A lo dicho habría que agregar que, para establecer si se configura un supuesto de carencia actual de objeto por hecho superado, es necesario determinar el nivel de satisfacción de los derechos fundamentales cuya protección se solicita en la demanda de tutela, con miras a establecer si cesaron los hechos perturbadores, o si las pretensiones de la acción fueron satisfechas durante el trámite judicial.

2.2. Caso concreto

24. De conformidad con lo expuesto en la sección anterior, la Sala concluye que, en el caso sub examine, existe una carencia actual de objeto debido al hecho superado. Como se expondrá a continuación, la solicitud pensional interpuesta por el accionante, en ejercicio del derecho fundamental de petición, ya fue resuelta por COLFONDOS y la respuesta, a su vez, notificada al actor.

25. La presente acción de tutela, interpuesta por el señor Penagos Bolívar en contra de COLFONDOS, tenía por propósito lograr el amparo de los derechos fundamentales a la seguridad social y de petición. A juicio del demandante, estos fueron vulnerados, al no haber dado respuesta oportuna y de fondo a la solicitud de reconocimiento de la pensión de vejez, respecto de la que aseguró ser beneficiario por haber cumplido con todos los requisitos legales. En consecuencia, la pretensión del accionante estaba dirigida a que se ampararan los derechos alegados y, como consecuencia de esto, se ordenara al fondo "res[olver] sin más dilaciones la solicitud de 14 de febrero de 2017 dictando la resolución de reconocimiento o no de la pensión de vejez solicitada"[39].

26. En sede de revisión, con fundamento en la información allegada al proceso, la Sala pudo establecer que las pretensiones del accionante fueron satisfechas en su totalidad. En efecto, las pruebas aportadas al expediente de la referencia y los hechos alegados en la demanda, amparados por la presunción de veracidad de que trata el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, dan cuenta de los siguientes hechos: (i) el 14 de febrero del año 2017, en ejercicio del derecho fundamental de petición, el actor le solicitó a COLFONDOS el reconocimiento de su pensión de vejez; (ii) mediante el Oficio BP-R-I-L-12486-06-17 del 8 de junio del 2017[40], el Fondo le informó al señor Penagos Bolívar que debía aportar unos documentos relacionados con su bono pensional, para continuar con el estudio del caso; (iii)

el 22 de junio de 2017 el accionante radicó la documentación exigida[41]; (iv) el actor inició la acción de tutela el 14 de agosto del 2017[42]; (v) mediante la comunicación BP-R-I-L-RAD-23668-01-18 del 8 de enero del año 2018[43], el Fondo Pensional le informó al accionante acerca del reconocimiento de la pensión de vejez que había solicitado; y (vi) la referida respuesta se puso en conocimiento del accionante, tal como lo reconoció este, según se señaló en el fíj 11 supra. Con relación a este último aspecto, el despacho del magistrado sustanciador, además, se comunicó con la parte accionante y esta ratificó, de un lado, que la petición había sido resuelta por el fondo accionado y que conocía y entendía su contenido y, del otro, que actualmente se encontraba recibiendo el pago de la prestación social[44].

27. Como se observa, COLFONDOS respondió la petición del accionante[45] y reconoció la pensión de vejez que tenía por objeto. Entonces, cualquier orden que llegara a impartir la Sala resultaría inocua y, por tanto, contraria a la finalidad de la intervención del juez constitucional de amparo.

28. Sin perjuicio de lo anterior, debido a las circunstancias propias del caso y dada la gravedad de los hechos, en los que se da cuenta de una afectación injustificada del derecho de acceso a la administración de justicia del accionante, por parte de las actuaciones del juez de instancia (Juzgado Veintinueve Penal Municipal de Medellín,) se estima pertinente emitir un pronunciamiento de fondo para “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”[46].

3. Segundo problema jurídico. La afectación injustificada del derecho de acceso a la administración de justicia en sede de tutela

29. Para resolver el segundo problema jurídico propuesto en el numeral 1 supra, la Sala debe abordar las siguientes temáticas: (3.1) el derecho de acceso a la administración de justicia; (3.2) las causales de rechazo de la demanda de tutela; (3.3) los hechos probados; y (3.4) la valoración del caso concreto.

3.1. Del derecho de acceso a la administración de justicia

30. El derecho de acceso a la administración de justicia se reconoce en el artículo 229 de la Constitución Política. Asimismo, los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconocen los derechos a las garantías judiciales y a un recurso judicial efectivo. Según la jurisprudencia constitucional, el derecho de acceso a la administración de justicia ampara no solo el acceso efectivo al sistema judicial, sino también su desarrollo normal, así como la ejecución material de las decisiones que allí se adopten[47].

31. Con relación a las garantías de acceso, aquel ampara el derecho de acción, a que se prevean herramientas necesarias para facilitar el acceso a la justicia por parte de las personas de escasos recursos económicos[48], a contar con procedimientos idóneos y efectivos[49] y a que la oferta de justicia permita el acceso a ella en todo el territorio nacional[50]. Las garantías durante el proceso abarcan los derechos a que las controversias planteadas sean resueltas dentro de un término prudencial y sin dilaciones injustificadas[51], a que dichas controversias sean decididas por un tribunal independiente e imparcial[52], a que se tengan todas las posibilidades para preparar una defensa en igualdad de condiciones, a que las decisiones sean adoptadas con respeto de las garantías del debido proceso[53] y a que exista un conjunto amplio y suficiente de mecanismos para el arreglo de controversias[54]. Finalmente, las garantías de ejecución de las providencias judiciales amparan los derechos a obtener una respuesta acorde a derecho, motivada y razonada y de contar con las garantías materiales y jurídicas que permitan que se cumpla lo previsto en la decisión.

32. Con fundamento en aquellos contenidos del derecho de acceso a la administración de justicia[55] pueden reconocerse, por lo menos, cinco modalidades de su desconocimiento: (i) la obstaculización de la acción de la justicia[56]; (ii) la violación de las garantías fundamentales al debido proceso[57]; (iii) el rechazo de acciones o recursos por razones procesales injustificadas[58]; (iv) la denegación de acciones o recursos por razones arbitrarias, discriminatorias o contrarias a los derechos fundamentales de la persona[59]; y (v) la omisión para adoptar medidas tendientes a obtener el cumplimiento de la decisión adoptada de la autoridad judicial competente[60].

3.2. De la posibilidad de rechazar la acción de tutela

33. El derecho al acceso a la administración de justicia es de configuración legal. Esto

implica, de un lado, que el diseño, las condiciones de acceso y los requisitos para su ejercicio deben ser dispuestos por el Legislador y, del otro, que dicha garantía puede ser limitada siempre que se cuenta con una justificación razonable y solo si la limitante no constituye un obstáculo insalvable o desproporcionado del derecho de acción y de los otros derechos cuya vigencia depende de la efectividad de las garantías judiciales, ya que, como lo ha señalado la Corte, no resulta posible “el cumplimiento de las garantías sustanciales y de las formas procesales establecidas por el Legislador sin que se garantice adecuadamente dicho acceso”[61]. Para el caso de la tutela, la restricción del derecho de acción debe considerar también que dicho mecanismo, según la jurisprudencia constitucional[62], tiene un carácter fundamental, debido a que, por intermedio suyo, se garantizan los demás derechos fundamentales.

34. Una restricción al derecho de acción en materia de tutela es la que consagra el artículo 17 del Decreto 2591 de 1991. Esta disposición, de un lado, faculta al juez para solicitar información adicional a las partes antes de resolver acerca de la admisión de la demanda y, de otro, le permite rechazar de plano la acción de tutela cuando quiera que la información requerida no sea allegada de manera oportuna por la parte a la que se le requirió[63].

35. Con relación a la primera facultad, la solicitud de información -que no es propiamente una inadmisión-, en los términos de la disposición estatutaria[64], solo puede versar sobre “el hecho o la razón que motiva la solicitud de tutela”. Cualquier elemento adicional, necesario para resolver la solicitud, debe ser deducido por el juez. Tal consideración encuentra soporte en los principios de informalidad y oficiosidad que regulan la acción de tutela. En virtud de este último, el juez tiene el deber de asumir un papel activo en la conducción del proceso, de un parte, para interpretar la solicitud de amparo y, de otra, para indagar por los elementos necesarios para adoptar una decisión de fondo respecto de la garantía de los derechos fundamentales alegados.

36. Es, por aquellas razones, que la acción de tutela no se encuentra sujeta a fórmulas sacramentales o a requisitos especiales, de lo que se deriva: (i) que el ejercicio de la acción no exige acreditar el derecho de postulación, ya que, incluso, puede ser interpuesta por intermedio de un agente oficioso o de las entidades legalmente habilitadas para ello; (ii) que, en casos de urgencia, cuando el tutelante no sepa escribir o se trate de un menor de

edad, puede ser ejercida de manera verbal y, (iii) que los presupuestos formales de la demanda de tutela se encuentra taxativamente regulados en el artículo 14 del Decreto 2591 de 1991. Estos últimos corresponden a los siguientes: (i) una narración de los hechos que la originan. (ii) El señalamiento del derecho que se considera amenazado o violado, sin que sea necesario, en todo caso, citar expresamente la norma constitucional infringida y sin perjuicio de la obligación del juez de amparar todos aquellos derechos que encuentre vulnerados, incluso, sin que la parte actora los hubiere invocado formalmente. Finalmente, (iii) la identificación, de ser posible, de la entidad pública o persona autora de la amenaza o agravio.

37. Resulta, entonces, que, en los precisos términos del artículo 17 del Decreto 2591 de 1991, la decisión de requerir información previa a resolver acerca de la admisión, que no es formalmente un auto inadmisorio, únicamente puede darse en caso de que no se acredite el primero de los presupuestos formales de la demanda de tutela y, de manera excepcional, cuando el juez no pueda establecer las razones que motivan el ejercicio de la acción, las cuales deben corresponder, en todo caso, a aspectos fenomenológicos o volitivos y no a cuestiones de orden argumentativo. Los demás aspectos, se insiste, deben ser inferidos por el juez, incluso, con la inversión de la carga de la prueba si lo considera apropiado, facultad esta última que encuentra soporte normativo en el inciso 2º del artículo 167 del Código General del Proceso, aplicable a casos como este por disposición del artículo 4 del Decreto 306 de 1992. De todas formas, el juez tiene una carga argumentativa al respecto ya que debe indicar, en la providencia respectiva, cuál es la información que solicita y, sobre todo, explicar la necesidad de solicitar la información objeto del requerimiento.

38. La regla general en la materia, entonces, es la admisión de las acciones y el correlativo deber para los jueces de tramitarlas y dictar la sentencia que en derecho corresponda[65], claro está, con la garantía del debido proceso a todas las partes y terceros con interés.

39. Con relación a la segunda facultad del juez, esto es, la posibilidad de rechazar la demanda de tutela en el supuesto previsto en el artículo 17 del Decreto 2591 de 1991, no corresponde a un deber categórico, sino a una opción que exige un juicio crítico. En efecto, la Corte, al analizar la constitucionalidad de la disposición que le sirve de fundamento[66],

señaló:

“Por lo tanto, aún (sic) cuando en un caso concreto concurren las condiciones enunciadas previamente, el rechazo de la acción de tutela no es un imperativo para el juez constitucional. (...) [E]l juez cuenta con amplias atribuciones -facultades y poderes- para asumir un papel activo en el proceso en busca del conocimiento y claridad sobre los hechos materia de la actuación judicial. Así, si él considera que durante el trámite cuenta con la capacidad jurídica para establecer los hechos que originaron la presentación de la solicitud de amparo, debe dejar de lado la opción del rechazo de la misma y continuar el procedimiento, de tal forma, que la actuación concluya con una decisión de fondo, en la que se protejan los derechos fundamentales del accionante que han sido vulnerados, o en caso de la denegatoria del amparo, con el señalamiento de las razones que llevaron al fallador a negar la protección de los mismos” (negritas propias).

40. De lo expuesto por la Sala Plena se derivan, por lo menos, dos consecuencias procesales: de una parte, el carácter excepcional y restrictivo del rechazo de la acción de tutela y, de la otra, su carácter potestativo, esto es, la consecuencia que regula la disposición no es obligatoria para el juez de tutela. Lo primero tiene relación con lo dicho en párrafos anteriores, en el sentido de que el rechazo también se encuentra limitado a las circunstancias precisas que consagra la disposición, esto es, solo se habilita la potestad en caso de que la demanda de tutela carezca del primero de los presupuestos fundamentales de la demanda de tutela (esto es, que no pueda determinarse los hechos o la razón que fundamenta la solicitud de tutela) y luego de que el accionante se hubiera negado a atender el llamado del juez para ampliar la información, en el término legal. Lo segundo quiere decir que, a pesar de configurarse los supuestos para el ejercicio de la potestad, de todas formas, el juez de tutela puede, aun ante la omisión del interesado en contestar el requerimiento de información adicional, admitir la demanda tutela, adoptar todas las medidas apropiadas para establecer las bases de la litis y dictar el correspondiente fallo.

3.3. Hechos probados

41. Teniendo en cuenta las consideraciones que anteceden y los hechos que resultaron probados en el proceso, descritos en el numeral 1 del acápite de Antecedentes (hechos probados), la Sala advierte que la decisión del Juzgado Veintinueve Penal Municipal de

Medellín, contenida en el auto del 23 de agosto de 2017, de rechazar la demanda de tutela, vulneró el derecho de acceso a la administración de justicia del señor Penagos Bolívar. También, que el auto por el cual se requirió a la parte actora para que aportara unos documentos, por una parte, careció de fundamento y desconoció el precedente constitucional y, por otra parte, afectó el derecho de acceso a la administración de justicia del tutelante, lo que, además, contribuyó a poner en riesgo la garantía efectiva de los derechos cuya protección se requería.

3.3.1. Del auto que requiere información, previa a la admisión

42. Observa la Sala, con fundamento en los hechos referidos en los fundamentos fácticos de este fallo, que el Juzgado Veintinueve Penal Municipal de Medellín, por medio del auto de 15 de agosto de 2017[67], en uso de las facultades que le confería el artículo 17 del Decreto 2591 de 1991, requirió al señor Penagos Bolívar para que aportara al proceso, de una parte, “el escrito de petición elevado ante la entidad PENSIONES Y CESANTIAS (sic) COLFONDOS”[68] y, de otra, los “demás documentos que sirvan de prueba frente a los hechos y pretensiones de la demanda de tutela”[69]. Asimismo, que la referida autoridad judicial le solicitó al ciudadano accionante que allegara al despacho con destino al proceso “el correspondiente certificado de existencia y representación legal de [COLFONDOS] y de la empresa FORESTALES BOCANA”[70].

43. Los siguientes cuatro aspectos llaman la atención de la Sala, todos ellos constitutivos de irregularidades que, como ya se dijo, comprometieron de forma grave los derechos fundamentales del señor Ocaris de Jesús Penagos Bolívar, a saber:

44. (i) El juez de tutela, antes de pronunciarse acerca de la admisión de la demanda de tutela, solicitó del accionante una documentación sin expresar, con concreción, qué faltaba a la demanda para ser admitida y cuál era la información que esos documentos contenían y que se echaba de menos durante el trámite de admisibilidad. En consecuencia, tampoco puso de presente los motivos por los cuales sin esa información no era posible proferir una sentencia de fondo.

45. (ii) Con desconocimiento de los límites dispuestos para requerir información de que trata el artículo 17 del Decreto 2591 de 1991, en los términos de la jurisprudencia constitucional (numeral 3.2. supra), se requirió al demandante para que aportara pruebas

tendientes a demostrar los hechos de la demanda y a sustentar sus pretensiones. Con esta exigencia, en primer lugar, se pasó por alto la presunción de veracidad de que trata el artículo 20 ibídem y, en segundo lugar, se desconoció el principio de informalidad que regula el trámite de tutela y la forma como este se proyecta sobre los presupuestos formales de la demanda de tutela, según la jurisprudencia constitucional (numeral 3.2. supra).

46. (iii) Se solicitó se allegaran dos certificados de existencia y representación legal, documentos que, en criterio de esta Sala de Revisión, no tenían relación con los hechos narrados en la demanda de amparo y, por tanto, superfluos para proferir una sentencia de fondo.

47. (iv) Finalmente, se requirió documentación relacionada con la empleadora del accionante, a pesar de que tal sociedad no tenía relación alguna con el litigio, al punto que no fue parte demandada.

48. Por lo demás, si la pretensión del juez era contar con elementos suficientes para valorar la representación legal del fondo pensional accionado, bien pudo solicitar a este, cuando se le notificara de la admisión de la demanda, que aportara el documento requerido, en todo caso, sin dejar de admitir la acción de tutela. Sin perjuicio de lo dicho, esta Sala de Revisión reitera lo señalado, en su momento, por esta Corte, en cuanto a la acreditación de legitimación en la causa y el deber oficioso que impone al Juez de Tutela:

“en virtud de la oficiosidad e informalidad que orientan el proceso de tutela, esta no puede ser denegada con base en argumentos de tipo formalista o en factores que pueden ser fácilmente superados por decisiones del juez constitucional, ya que, entre sus deberes se encuentra el de vincular al trámite de la acción, a todos aquellos que por disposición legal y constitucional puedan resultar comprometidos en la afectación de los derechos (...) del accionante o de sus representados”[71].

49. Era exigible del juez, entonces, un papel activo en la conducción del proceso para velar por la protección de los derechos fundamentales del accionante. En consecuencia, debía desplegar toda la actividad probatoria necesaria para conocer la verosimilitud de los hechos, conformar oficiosamente el contradictorio, solicitar los informes que estimara necesarios al admitir la demanda y fundamentar su decisión en cualquier medio de prueba

válida para definir si el daño o la amenaza existían y, en consecuencia, negar o conceder el amparo de los derechos fundamentales invocados por el tutelante.

3.3.2. Del auto de rechazo de la demanda de tutela

50. Los hechos probados en el proceso, descritos en el numeral 1 del acápite de Antecedentes (hechos probados), dan cuenta de que el auto por el cual se rechazó la tutela de la referencia se dictó en aplicación de lo dispuesto en el último apartado del inciso 1º del artículo 17 del Decreto 2591 de 1991, habida cuenta de que el accionante no aportó todos los documentos requeridos en el auto objeto de estudio en el numeral anterior.

52. Lo dicho se justifica en que la información que se requirió, tal y como se señaló en el numeral 3.3.1. supra, no era necesaria para proferir sentencia de fondo[72]. Además, porque, se reitera, el juez constitucional renunció a hacer uso de sus potestades de instrucción y probatorias, con miras a establecer la información que, eventualmente, pudiera haber requerido para decidir el caso. Con esto, para la Sala, el juez desconoció sus funciones como garante de los derechos fundamentales del accionante y, por tanto, interpretó como un deber categórico lo que era una facultad –la de rechazo de la demanda de tutela-, circunstancia que desconoció el carácter prevalente del derecho sustantivo sobre el formal y los derechos fundamentales del actor[73].

53. Corolario de lo anterior, concluye la Sala que las dos decisiones dictadas por el juez de tutela desconocieron las garantías del demandante y la jurisprudencia constitucional en materia de los requisitos de las demandas de tutela. Teniendo en cuenta esto y, sobre todo, que se declarará la carencia actual de objeto en los términos señalados en el numeral 2 supra, la Corte se limitará a exhortar al juez de tutela para que, en lo sucesivo, al hacer uso de las facultades que regula el artículo 17 del Decreto 2591 de 1991, atienda el precedente de esta Corte.

4. Conclusión

54. La Sala declarará la existencia de carencia actual de objeto por hecho superado, por lo dicho en el numeral 2 supra. Exhortará al Juzgado Veintinueve Penal Municipal de Medellín para que, en lo sucesivo, al hacer uso de las facultades establecidas en el artículo 17 del Decreto 2591 de 1991, atienda el precedente de esta Corte. Esto último con

fundamento en las consideraciones expuestas en los numerales 3.1. y 3.2 supra y, especialmente, porque se constató que los autos del 15 y el 23 de agosto de 2017, comprometieron el derecho de acceso a la administración de justicia del tutelante.

III. DECISIÓN

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.- DECLARAR que existe carencia actual de objeto por presentarse un hecho superado, por las consideraciones expuestas en esta providencia.

Segundo.- EXHORTAR al Juzgado Veintinueve Penal Municipal de Medellín para que, en lo sucesivo, al hacer uso de las facultades de que trata el artículo 17 del Decreto 2591 de 1991, atienda el precedente de esta Corte, especialmente el que fundamenta las reglas de los numerales 3.1 y 3.2 supra.

Tercero.- EXPEDIR, por Secretaría General, la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto ley 2591 de 1991.

Comuníquese y cúmplase.

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

MARTHA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] La Sala de Selección número Dos estuvo integrada por la Magistrada Cristina Pardo Schlesinger y el Magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo.

[2] Folio 13, Cno. 1.

[3] Folio 9, Cno. 1.

[4] Folio 1 (Vto.), Cno. 1.

[5] Folio 11, Cno. 1.

[6] Ibíd.

[7] Ibíd.

[8] Folio 17, Cno. 1.

[9] Cno. principal, fls. 2 al 8.

[10] Folio 1 (Vto.), Cno. 1.

[11] Folio 1, Cno. 1.

[12] Es de resaltar que esta última no fue demandada en el proceso de tutela.

[13] Folio 14, Cno. 1.

[14] Folio 18, Cno. 1.

[15] Folio 26, Cno. 1.

[16] El escrito subió al despacho el 25 de abril de 2018 (folio 32, Cno. 2) y obra en los folios 33 a 37 del Cno. 2.

[17] “ARTICULO 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal

fin, cumplirá las siguientes funciones: // (...) // 9. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales.” (Negrillas y subrayas propias)

[18] Corte Constitucional. Sentencia T-301 de 2009.

[20] En efecto, la acción de tutela tiene por finalidad servir como instrumento de protección inmediata de los derechos fundamentales, cuando estos se encuentren amenazados o vulnerados por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular.

[21] Corte Constitucional, Sentencia T-369 de 2017.

[22] Corte Constitucional. Sentencia T-625 de 2017.

[23] Cfr., entre otras, Corte Constitucional, sentencias T-261 de 2017, T-481 de 2016, T-321 de 2016 y T-200 de 2013.

[24] Corte Constitucional, Sentencia T-011 de 2016.

[25] Corte Constitucional, Sentencia T-142 de 2016 y T-576 de 2008.

[26] Decreto 2591 de 1991, artículo 6: “Causales de improcedencia de la tutela. La acción de tutela no procederá: [...] 4. Cuando sea evidente que la violación del derecho originó un daño consumado, salvo cuando continúe la acción u omisión violatoria del derecho.”

[27] Corte Constitucional, Sentencia T-011 de 2016.

[28] Corte Constitucional, Sentencia T-481 de 2016.

[29] Corte Constitucional, Sentencia T-481 de 2016.

[30] Con relación a este supuesto, la Corte Constitucional, en la Sentencia SU 540 de 2007, señaló: “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 la tutela.”

[31] Corte Constitucional, Sentencias T-238 de 2017 y T-011 de 2016.

[32] Corte Constitucional, Sentencias T-715 de 2017, T-238 de 2017 y T-047 de 2016.

[33] Corte Constitucional, Sentencia T-011 de 2016.

[34] Corte Constitucional, Sentencia T-970 de 2014.

[35] Cfr., Corte Constitucional, sentencias T-011 de 2016, 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.

[36] Cfr., entre otras, Corte Constitucional, sentencias T-375 de 2017, T-330 de 2017, T-238 de 2017, T-021 de 2017, T-695 de 2016 y T-059 de 2016.

[37] Corte Constitucional, Sentencia T-045 de 2008.

[38] Corte Constitucional, Sentencia SU-771 de 2014.

[39] Folio 2 (vto.), cuaderno 1.

[40] Folio 11, Cuaderno 1.

[41] Folios 15 a 17, Cuaderno 1.

[42] Folio 1, Cuaderno 1.

[43] Folio 1, Cuaderno 1.

[44] Folio 21, Cuaderno 2.

[45] El derecho fundamental de petición ampara las siguientes garantías: (i) la facultad de cualquier persona de presentar (sujeto activo del derecho), de manera respetuosa, solicitudes ante las autoridades y, eventualmente, ante los particulares (sujeto pasivo del derecho), sin que en ninguno de los dos casos sea dable a estos negarse a recibirlas o tramitarlas (cfr., sentencias T-208 de 2012 y T-411 de 2010); (ii) el deber de los sujetos

pasivos del derecho de brindar una respuesta de fondo (clara, precisa y completa) dentro del término legal, según la modalidad del derecho de petición y la materia de la que se trate, y ponerla en conocimiento del interesado de forma “oficiosa” (objeto del derecho).

[46] Corte Constitucional. Sentencia T-970 de 2014.

[47] El contenido de este derecho se fundamenta en la facultad de toda persona para acudir ante las autoridades judiciales en procura de obtener la solución de un conflicto jurídicamente relevante, de acuerdo con el procedimiento establecido por el legislador, y con el respeto de las garantías sustanciales y procesales previstas en la ley para tales fines. Con relación a su alcance, en la sentencia C-037 de 1996, la Corte señaló: “El acceso a la administración de justicia implica, entonces, la posibilidad de que cualquier persona solicite a los jueces competentes la protección o el restablecimiento de los derechos que consagran la Constitución y la ley. Sin embargo, la función en comento no se entiende concluida con la simple solicitud o el planteamiento de las pretensiones procesales ante las respectivas instancias judiciales; por el contrario, el acceso a la administración de justicia debe ser efectivo, lo cual se logra cuando, dentro de determinadas circunstancias y con arreglo a la ley, el juez garantiza una igualdad a las partes, analiza las pruebas, llega a un libre convencimiento, aplica la Constitución y la ley y, si es el caso, proclama la vigencia y la realización de los derechos amenazados o vulnerados”.

[48] Cfr., Corte Constitucional, sentencias T-522 de 1994 y C-037 de 1996.

[49] Cfr., Corte Constitucional, sentencias T-597 de 1992, SU-067 de 1993 y T-268 de 1996.

[50] Cfr., Corte Constitucional. Sentencia C-157 de 1998.

[51] En la sentencia T-494 de 2014 la Corte se refirió a la mora judicial y destacó que: “primero, cuando no se puede probar la falta de justificación ‘la dilación en la resolución de los casos judiciales no se considera, en hipótesis de hiperinflación procesal, una violación del derecho al debido proceso.’[18] Aunque se aclara que frente a la problemática descrita, le corresponde al juez, en virtud del valor constitucional de la justicia y el deber que le asiste a las entidades que la administran de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales (art. 2° de la Constitución), informar los pormenores de

dicha situación a las autoridades competentes –Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa- para que adopten las medidas de descongestión correspondientes, como también comunicar a la parte interesada las razones por las cuales existe mora en la solución de su proceso”.

[52] Cfr., Corte Constitucional. Sentencia T-791A de 2013.

[53] Cfr., Corte Constitucional, sentencias T-046 de 1993, C-093 de 1993, T-268 de 1996 y C-742 de 1999.

[54] Cfr., Corte Constitucional, sentencias SU-067 de 1993, T-416 de 1994, T-502 de 1997 y C-742 de 1999.

[55] Lo cual es consecuente con la jurisprudencia interamericana decantada, entre otras, en los casos Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua (2001), “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala (1999) de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los casos Carranza Vs. Argentina (1997) y Narciso Palacios Vs. Argentina (1999) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

[56] A título de ejemplo, en la sentencia T-799 de 2011 la Corte sostuvo que: “se vulnera el derecho de acceso a la administración de justicia cuando se retiene de manera injustificada la primera copia de un laudo arbitral y se impide de esta manera su cumplimiento”.

[57] En el fallo C-370 de 2006, esta Corte afirmó: “los términos procesales desproporcionadamente reducidos conllevan el recorte del derecho de defensa del sindicado y la denegación del derecho a la justicia de las víctimas, pues impiden establecer con claridad la verdad de los hechos y obtener una justa reparación”.

[58] Cfr., Corte Constitucional. Sentencia T-289 de 2005.

[59] Cfr., Corte Constitucional. Sentencia T-293 de 2003.

[60] A título de ejemplo, en la sentencia T-1051 de 2002 la Corte afirmó: “En tal virtud, cuando la autoridad demandada se rehúsa a ejecutar completamente lo dispuesto en una providencia judicial que le fue adversa, no sólo vulnera los derechos que a través de esta

última se han reconocido a quien invocó protección, sino que desacata una decisión que hizo tránsito a cosa juzgada”.

[61] Corte Constitucional. Sentencia T-268 de 1996.

[62] Corte Constitucional. Sentencia C-531 de 1993.

[63] El otro supuesto de rechazo de la solicitud de tutela que consagra el Decreto 2591 de 1991 se contiene en su artículo 38.1. Según esta disposición, el juez puede rechazar la demanda cuando, sin motivo expresamente justificado, la misma acción de tutela hubiese sido presentada por la misma persona o su representante ante varios jueces o tribunales. Con relación a su alcance, la Corte Constitucional, en el auto A-265 de 2001, precisó lo siguiente: “cuando se trata del rechazo de una solicitud de tutela por actuaciones temerarias, deben satisfacerse las exigencias de identidad en los hechos, los sujetos y la pretensión pues no puede perderse de vista que la norma habla de que se haya interpuesto ‘la misma tutela’ ante varios jueces o tribunales y no de que ante esos varios despachos judiciales se haya interpuesto una tutela similar. // Esta precisión se impone pues existen diferencias entre la identidad y la similitud ya que en tanto aquella implica una relación de plena identificación, ésta remite a una relación de semejanza. Luego, el rechazo de una solicitud de tutela por la temeridad del actor debe basarse en la existencia de una total correspondencia fáctica entre lo planteado en una solicitud anterior y lo que nuevamente se pretende someter a debate pero no puede apoyarse en el planteamiento de hechos similares a los expuestos en aquella.”

[64] “Artículo 17. Corrección de la solicitud. Si no pudiere determinarse el hecho o la razón que motiva la solicitud de tutela se prevendrá al solicitante para que la corrija en el término de tres días, los cuales deberán señalarse concretamente en la correspondiente providencia. Si no la corrigiere, la solicitud podrá ser rechazada de plano. (...)” (negritas propias).

[65] Cfr., Corte Constitucional. Sentencia T-034 de 1994.

[66] En la sentencia C-483 de 2008, la Corte la consideró constitucional la disposición, básicamente, por cuatro razones: (i) se encuentra inscrita en el ámbito del ejercicio de la potestad de configuración normativa prevista, de manera general, en los artículos 29 y 150

de la Carta y, de manera específica para la acción de tutela, en el artículo 5 transitorio constitucional; (ii) es razonable, en el sentido de que no se imponen cargas excesivamente gravosas e insuperables para los accionantes; (iii) promueve finalidades constitucionalmente admisibles; y (iv) la medida adoptada resulta idónea y adecuada para alcanzar los fines superiores que se promueven.

[67] Folio 7, Cdno. 1 del expediente.

[68] *Ibíd.*

[69] *Ibíd.*

[71] Corte Constitucional. Sentencia T-1223 de 2005.

[72] En la demanda de tutela, el señor Penagos Bolívar puso de presente dos cuestiones principales, las cuales delimitaban la competencia del juez para proferir una sentencia de fondo, esto es, que presentó un derecho de petición ante la parte accionada y que esta no respondió, de fondo, en tiempo. Lo que le correspondía al juez de tutela, entonces, era determinar si se había dado respuesta a la petición, lo que no autorizaba la exigencia de aportar una documentación superflua como era el certificado de existencia y representación legal de aquella y tampoco la de un tercero (su empleador) que, en principio, no estaba relacionado con la litis. Todo lo anterior, máxime si se tiene en cuenta que tales cuestiones, más allá de su relevancia, pudieron ser establecidas en la admisión de la demanda, por ejemplo, al solicitar tal información al Fondo demandado o en la eventual vinculación del empleador al proceso constitucional.

[73] En un caso similar al presente, en el que se rechazó la demanda de tutela porque la parte demandante no aportó unos elementos de prueba, la Corte manifestó: “4.4. En este orden de ideas, a pesar de que en el presente caso ya se tienen las copias de las providencias judiciales que se reprochan y éste fue el sustento para que el juez de tutela en primera instancia decidiera rechazar la admisión de la solicitud de amparo, debe recordar la Sala que, tal como se mencionó en las consideraciones de esta providencia, la jurisprudencia constitucional ha establecido que la acción de tutela se caracteriza por ser un mecanismo preferente, sumario e informal, con amplias facultades oficiosas del juez de tutela para la conducción del proceso. Así, entre otras obligaciones, tiene el deber de

solicitar la información y los elementos probatorios necesarios para fallar de fondo la demanda de tutela; aun cuando el artículo 17 del Decreto 2591 de 1991 establezca la posibilidad de rechazar la admisión de una solicitud de tutela, ésta es una facultad del juez constitucional y una excepción ante un procedimiento informal que implica el mecanismo de protección de derechos fundamentales y la efectividad de los mismos, entre otras, para garantizar el acceso efectivo a la administración de justicia”. Corte Constitucional. Auto 306 de 2013.