

DERECHO DE PETICION-Vulneración cuando no se responde de forma congruente

(La accionada) omitió pronunciarse sobre el requerimiento de pago de los honorarios de la junta regional de calificación de invalidez; situación que fundamentó el traslado por competencia realizado por el FOPEP; (...) la respuesta de la accionada no es congruente con lo solicitado, al no haber atendido la totalidad de la petición y, por consiguiente, no puede ser entendida como una respuesta de fondo.

JUNTA NACIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ-Honorarios a cargo de la entidad de previsión o seguridad social correspondiente

(...) el accionante tiene derecho a pedir el reembolso del valor pagado por concepto de honorarios a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia a la entidad que deba asumir el estudio y posible reconocimiento de la sustitución pensional que pretende le sea pagada en calidad de hermano en condición de invalidez.

ACCION DE TUTELA Y REQUISITO DE SUBSIDIARIEDAD-Flexibilidad en caso de sujetos de especial protección constitucional

ACCION DE TUTELA EN MATERIA DE DERECHO DE PETICION-Procedencia de manera directa por ser derecho fundamental de aplicación inmediata

DERECHO DE PETICION-Núcleo esencial/DERECHO DE PETICION-Alcance y contenido de la respuesta

ELEMENTOS DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICION-Reiteración de jurisprudencia

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL-Es un derecho fundamental y un servicio público cuya prestación debe asegurar el Estado

DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD SOCIAL-Reiteración de jurisprudencia

DERECHO AL MINIMO VITAL-Reiteración de jurisprudencia

(...) el mínimo vital constituye un presupuesto básico para el goce y ejercicio efectivo de la

totalidad de los derechos fundamentales, en tanto salvaguarda las condiciones básicas de subsistencia del individuo, para el desarrollo de su proyecto de vida. Por su parte, la protección que se deriva de la garantía del mínimo vital no se establece únicamente con base a un determinado ingreso monetario en cabeza del individuo, sino que debe tener la capacidad de producir efectos reales en las condiciones de la persona, de tal forma que no solo le garantice vivir dignamente, sino que también pueda desarrollarse como individuo en una sociedad.

JUNTA NACIONAL Y REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ-Naturaleza jurídica

HONORARIOS DE LOS MIEMBROS DE LAS JUNTAS REGIONALES DE CALIFICACION DE INVALIDEZ-Normatividad

JUNTA DE CALIFICACION DE INVALIDEZ-Pago de honorarios

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

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR ACAECIMIENTO DE UNA SITUACION SOBREVINIENTE-No impide a la Corte Constitucional pronunciamiento de fondo sobre la existencia de una violación de derechos fundamentales y futuras violaciones

Referencia: Expediente T-8.059.919

Acción de tutela interpuesta por Oscar de Jesús Saldarriaga González contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP.

Magistrada Ponente:

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá D.C., veintitrés (23) de julio de dos mil veintiuno (2021).

La Sala Séptima de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Cristina Pardo Schlesinger –quien la preside-, José Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y

específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política, profiere la siguiente:

SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos de tutela proferidos el diez (10) de noviembre de dos mil veinte (2020), por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Medellín, en primera instancia, y el cuatro (4) de diciembre de dos mil veinte (2020), por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Primera de Oralidad, en segunda instancia, dentro de la acción de tutela instaurada por el señor Oscar de Jesús Saldarriaga González contra la a Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP.

I. ANTECEDENTES

De acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política (arts. 86 y 241-9), el Decreto 2591 de 1991 (art. 33) y el Acuerdo 02 de 2015 (art. 55), la Sala de Selección Número Dos¹ de la Corte Constitucional escogió, para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia. De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Plena procede a dictar la sentencia correspondiente.

1. De los hechos y la demanda

1. El señor Oscar de Jesús Saldarriaga González interpuso acción de tutela contra la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – en adelante la UGPP –, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la seguridad social, mínimo vital, dignidad humana y petición, “derechos fundamentales de las personas que se encuentran en debilidad manifiesta por su condición física, mental y económica, y derechos de los adultos mayores como sujetos de especial protección constitucional”. Lo anterior, por cuanto presuntamente la entidad accionada no ha dado

respuesta a la solicitud presentada por él, lo cual, a su turno, ha imposibilitado su acceso a una sustitución pensional de la cual considera ser beneficiario.

1. El accionante manifestó que es un hombre de 76 años de edad, que por su estado de salud y edad dependía económicamente de su hermana Matilde Saldarriaga González, la cual tenía la calidad de pensionada del Magisterio y quien falleció el día 7 de junio de 2020.

1. Indicó que, como consecuencia de la defunción de su hermana, y luego de que la entidad Alianza Medellín – Antioquia E.P.S S.A.S. – en adelante Savia Salud EPS – le realizara un dictamen de la pérdida de capacidad laboral² – en adelante la PCL –, solicitó a la misma que remitiera a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia el recurso de revisión presentado por él contra la referida valoración. Al no atender su solicitud, el día 25 de septiembre de 2020 instauró una acción de tutela contra esta EPS, la cual correspondió por reparto al Juzgado 32 Penal con Función de Control de Garantías de Medellín, el cual profirió sentencia el 7 de octubre de 2020, mediante la cual se negó el amparo solicitado al considerar que existía un hecho superado. Ello, toda vez que, el día 30 de septiembre del mismo año, la entidad accionada había remitido el referido recurso a la Junta Regional.

1. No obstante lo anterior, aclaró que Savia Salud EPS no “financió” el recurso de revisión presentado por él, es decir, no se encargó de pagar los honorarios de la Junta Regional de Calificación de Invalidez; razón por la cual, presentó una petición formal ante dicha EPS, solicitando que le cubrieran este gasto.

1. El día 30 de septiembre de 2020 Savia Salud EPS remitió la anterior solicitud al Consorcio FOPEP 2019 – en adelante el FOPEP –, por considerar que el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional era el encargado de sufragar dicho gasto.

1. El día 7 de octubre de 2020 el FOPEP contestó la petición, señalando que la UGPP es el ente liquidador competente para financiar el recurso de revisión y que, por lo tanto, el día 1 de octubre de 2020 había remitido la solicitud a dicha entidad.

1. Finalmente, el accionante manifestó que, a la fecha de presentación de esta tutela, la UGPP aún no había dado ninguna respuesta a su petición, lo cual generó una presunta vulneración de sus derechos fundamentales, puesto que requiere el dictamen de PCL para poder acceder a una sustitución pensional en calidad de hermano en condición de invalidez.

1. Con fundamento en lo expuesto, el tutelante solicitó que: (i) se le ampararan los derechos fundamentales invocados y que, por lo tanto, (ii) se ordenara a la UGPP dar respuesta a su petición y pagar los honorarios de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia, para que ésta resuelva su recurso de revisión.

1. Traslado y contestación de la demanda

1. Admisión de la tutela

Mediante Auto del 3 de noviembre de 2020, el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Medellín: (i) admitió la tutela; y, (ii) corrió traslado a la UGPP para que, en el término de dos días contados a partir del recibo de la notificación, se pronunciara respecto de los hechos y pretensiones de la tutela.

1. Respuesta de la UGPP

Claudia Alejandra Caicedo Borrás, en calidad de directora jurídica y apoderada judicial de la

UGPP, procedió a contestar la tutela mediante oficio del 5 de noviembre de 2020, a través del cual solicitó que se declarara improcedente esta acción de tutela, al no existir una vulneración de los derechos fundamentales del accionante.

Manifestó que el 1 de octubre de 2020 el FOPEP les remitió el oficio de Savia Salud EPS, al cual dieron respuesta el 7 de octubre de 2020, indicando que la UGPP no tiene competencia para dirimir el conflicto del accionante respecto del dictamen de PCL. Es por esta razón que afirmó que la tutela se tornaba improcedente por hecho superado y por ausencia de vulneración de derechos fundamentales.

Para sustentar su posición, citó el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, en el cual se prevén las funciones de esta entidad respecto de la “Gestión de Obligaciones Pensionales y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social”³. Con base en ello, aseveró que la UGPP carece de legitimación en la causa por pasiva.

Finalmente, de las pruebas allegadas por la UGPP, se pudo verificar que la respuesta emitida por esta entidad a la solicitud de la parte actora fue enviada el día 8 de octubre de 2020.

1. Auto Vinculación

Mediante Auto del 6 de noviembre de 2020, el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Medellín ordenó vincular al trámite a Savia Salud EPS y al FOPEP, y ordenó correrles traslado para que, en el término de un día contado a partir del recibo de la notificación, se pronunciaran respecto de los hechos y pretensiones de la tutela.

2. 4. Respuestas de las entidades vinculadas

2.4.1. FOPEP

El señor Alfonso Robayo Molina, en calidad de gerente del FOPEP, procedió a contestar la tutela y solicitar que se vinculara al proceso al Ministerio de Trabajo, por ser la entidad a la que el referido consorcio se encuentra adscrito.

Agregó que el FOPEP “cumple funciones netamente como PAGADOR de la pensiones

reconocidas por los fondos insolventes del sector público y las cajas de previsión nacional, motivo por el que no comprendemos la vinculación a la acción de tutela, teniendo en cuenta que la solicitud del aquí accionante, se encuentra dirigida a la financiación del recurso de revisión del dictamen de pérdida de la capacidad laboral No. 2020 – CC 17092986 que le fue realizado el día 28 de julio de 2020 lo cual escapa por completo de las competencias legales y contractuales de esta entidad”⁴.

Indicó que, por el contrario, la UGPP “es el ente liquidador y dentro de sus competencias están los procesos de reconocimiento de la prestación, reporte mensual de las novedades y valores a pagar por parte del Consorcio FOPEP, lo anterior en atención al art. de la Ley 1755 de 2015, el cual sustituyó el título II, art 13 a 33 de la Ley 1437 de 2011”⁵. Aclaró que lo anterior fue precisamente lo que se explicó en la respuesta ofrecida por el FOPEP al oficio remitido por Savia Salud EPS.

Finalmente, manifestó que, al revisar la base de datos del consorcio, se logró verificar que el accionante no se encuentra incluido en la nómina general administrada por ellos.

Con fundamento en todo ello, solicitó que se declarara improcedente la tutela y se les desvinculara por falta de legitimación en la causa por pasiva.

2.4.2. Savia Salud EPS

Juan Mateo Pérez Gallego, en calidad de apoderado de Savia Salud EPS, contestó la tutela el 9 de noviembre de 2020, solicitando que se declarara improcedente la presente acción de tutela por existir una falta de legitimación en la causa por pasiva, por cuanto esta EPS no es la competente para dar solución a las pretensiones de la parte actora.

Gracias a las pruebas allegadas junto a su contestación, se pudo establecer que el accionante es un usuario que “se encuentra afiliado en el régimen subsidiado nivel uno desde el 01-04- 2012”⁶

Finalmente, del dictamen de PCL del 28 de julio de 2020 allegado por Savia Salud, se pudo establecer y confirmar que el accionante efectivamente tiene 76 años de edad, nació el día 14 de diciembre de 1943, es soltero, pertenece al régimen subsidiado de salud, reside en Ciudad Bolívar – Antioquia, no tiene hijos, tiene una pérdida de capacidad laboral y

ocupacional – en adelante una PCLO – de 44.41% y la fecha de estructuración definida fue el día 28 de julio de 2020.

1. Decisiones judiciales objeto de revisión

1. Sentencia de Primera Instancia

El Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito de Medellín, mediante sentencia del 10 de noviembre de 2020, resolvió conceder el amparo solicitado y, por consiguiente, ordenar a Savia Salud EPS financiar el recurso de revisión presentado por el accionante contra el dictamen realizado por aquella.

Consideró que tanto el FOPEP como la UGPP no tienen la responsabilidad de asumir el referido emolumento, por no incluirse dentro de sus funciones; pero que, por el contrario Savia Salud era la EPS que, en su opinión, debía financiar el recurso de revisión interpuesto por el accionante ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez, de conformidad con lo consagrado en el artículo 52 de la Ley 962 de 2005, “el cual preceptúa que cuando la incapacidad declarada en primera oportunidad por una de las entidades mencionadas en dicha norma (en este caso la EPS SAVIA SALUD) sea inferior en no menos del diez por ciento (10%) a los límites que califican el estado de invalidez, tendrá que acudir en forma obligatoria a la Junta Regional de Calificación de Invalidez ‘por cuenta de la entidad’. Dicho de otra forma, como en este caso fue la EPS SAVIA SALUD quien determinó en primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral y calificó el grado de invalidez del accionante (...) es a dicha EPS a quien le corresponde por obligación legal acudir ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez (...)”⁷.

1. Impugnación

Savia Salud EPS impugnó la sentencia de primera instancia el 12 de noviembre de 2020, afirmando que, sólo por el hecho de que el accionante se encuentra afiliado al régimen

subsidiado, no significa que el servicio de financiar el recurso de revisión de un dictamen de PCL esté incluido dentro del plan básico de salud. Adicionalmente, hizo referencia a diferentes normas y la jurisprudencia, para sustentar que la responsabilidad de pago se encuentra en cabeza de la UGPP, por ser la entidad encargada de reconocer la sustitución pensional del accionante, en caso de que a ello hubiere lugar. Por consiguiente, solicitó revocar el fallo de primera instancia, para en su lugar conceder la impugnación en el término suspensivo, ordenar al FOPEP y a la UGPP pagar lo solicitado por el accionante y desvincular a esta EPS.

1. Segunda Instancia

La Sala Primera de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante sentencia del 4 de diciembre de 2020, revocó el fallo del a quo, para en su lugar negar el amparo solicitado. Ello, por cuanto consideró que ninguna de las entidades vinculadas dentro del proceso es competente para asumir el pago de los honorarios de la Junta Regional de Calificación de Invalidez. Por otro lado, indicó que el accionante no allegó prueba alguna o información sobre la pensión de vejez que recibía su hermana, así como tampoco de la solicitud del reconocimiento de la sustitución pensional, en caso de haberse presentado ante la entidad correspondiente y que, por este motivo, era imposible determinar cuál es la entidad encargada de asumir el referido desembolso.

1. Pruebas que obran en el expediente

1. Información allegada por la parte accionante:

* Copia de la cédula de ciudadanía del señor Oscar de Jesús Saldarriaga González⁸.

* Copia de la sentencia de tutela 2020-00122 del 7 de octubre de 2020⁹.

* Copia del derecho de petición presentado por la EPS Savia Salud¹⁰.

* Copia del dictamen de Pérdida de Capacidad Laboral No. 2020 – CC 17092986 del día 28 de julio de 2020¹².

1. Información allegada por la UGPP (entidad accionada):

* Copia del oficio de la UGPP número 2020140003166441 del 7 de octubre de 2020, mediante el cual da respuesta al derecho de petición presentado por Savia Salud EPS.

* Copia del correo electrónico mediante el cual se hizo envío de la respuesta a Savia Salud EPS.

* Copia de las Resoluciones No. 574 del 26 de junio de 2020, “[p]or la cual se finaliza y efectúa un encargo en empleo de libre nombramiento y remoción”, y 688 del 4 de agosto de 2020 “[p]or la cual se hacen unas delegaciones”.

1. Información allegada por Savia Salud (entidad vinculada):

* Copia de la remisión del dictamen de PCL a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia, emitida en primera oportunidad por Savia Salud EPS al señor Oscar de Jesús Saldarriaga González.

* Copia del dictamen de PCL del 28 de julio de 2020.

1. Actuaciones adelantadas en Sede de Revisión

1. Solicitud de revisión de tutela

El día 10 de diciembre de 2020 la Secretaría General de la Corte Constitucional recibió un escrito ciudadano presentado por el accionante, mediante el cual solicitó a la Corte Constitucional que su caso fuera seleccionado para revisión por parte de esta Corporación por constituir un asunto novedoso. Afirmó que esta Corte no se ha pronunciado sobre el tema y, por ende, no es claro qué entidad debe financiar el recurso de revisión interpuesto por usuarios afiliados al régimen subsidiado contra dictámenes de PCL.

1. Auto de pruebas

Mediante Auto del 4 de mayo de 2021, la Magistrada sustanciadora consideró necesario vincular al Fondo Nacional De Prestaciones Sociales Del Magisterio - FOMAG - y a la Fiduprevisora S.A., de conformidad con los artículos 29 de la Constitución Política, 13 del Decreto 2591 de 1991 y 61 del Código General del Proceso, por cuanto: (i) el accionante afirmó que su hermana disfrutaba de una pensión reconocida por el Magisterio, hecho que era imprescindible aclarar para poder resolver el presente asunto, toda vez que así se podía definir cuál era la entidad responsable del reconocimiento de la sustitución pensional, si a ello hubiere lugar; y, (ii) existía una necesidad de garantizar el debido proceso con la adecuada conformación del contradictorio, pues “el juez constitucional, como director del proceso, está obligado a integrar debidamente el contradictorio, vinculando al trámite a aquellas personas naturales o jurídicas que puedan estar comprometidas en la afectación iusfundamental y en el cumplimiento de una eventual orden de amparo, para que en ejercicio de la garantía consagrada en el artículo 29 superior, puedan intervenir en el trámite, pronunciarse sobre las pretensiones de la demanda, aportar y solicitar las pruebas que consideren pertinentes, y en fin, hacer uso del arsenal defensivo que ofrece el ordenamiento jurídico”¹³.

Adicionalmente, consideró que, a la luz del artículo 64 del Acuerdo 2 de 2015, en el presente caso era necesario decretar pruebas con el objeto de contar con mayores elementos de juicio.

Con fundamento en lo anterior, se ordenó: (i) al accionante, que informara sobre sus

condiciones personales, familiares, económicas y de salud, y allegara pruebas e información respecto de la pensión de la que era beneficiaria su hermana; (ii) vincular al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – en adelante el FOMAG – y a la Fiduprevisora S.A.; (iii) a las entidades vinculadas, que informaran si en sus bases de datos contaban con información en relación con la señora Matilde Saldarriaga González e indicaran si le fue reconocida alguna pensión, si el accionante les había presentado alguna solicitud de reconocimiento de alguna prestación económica y que señalaran los requisitos que deben cumplirse para que sea reconocida una sustitución pensional, en caso de tener derecho a ella; (iv) a Savia Salud EPS, que informara si había pagado los honorarios de la Junta Regional de Calificación de Invalidez para que se tramitara el recurso de revisión interpuesto por el accionante contra el dictamen de PCL realizado en primera oportunidad por dicha entidad; y, (v) a la UGPP, que informara si esta entidad había reconocido y pagado una pensión a la señora Matilde Saldarriaga González y que indicara los requisitos que deben cumplirse para poder solicitar el reconocimiento de una sustitución pensional.

1. Respuestas recibidas

1. UGPP

El señor Juan David Gómez Barragán, en calidad de subdirector de determinación de derechos pensionales de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal, procedió a dar respuesta al auto de pruebas, en la que señaló lo siguiente.

En primera medida, aclaró que dicha entidad se encontraba a cargo de la pensión gracia que le fue reconocida a la señora Matilde Saldarriaga González, mediante la Resolución No. 12290 del 13 de octubre de 1983, y fue reliquidada a través de las Resoluciones No. 12119 del 23 de octubre de 1995, 27483 del 21 de noviembre de 2000, 17379 del 5 de mayo de 2009 y 10643 del 28 de septiembre de 2011.

En segundo lugar, indicó que los documentos que deben ser allegados ante la UGPP con el objetivo de solicitar una sustitución pensional son los siguientes: (i) Formulario Único de

Solicitudes Prestacionales o Solicitud de Prestación Económica, el cual se encuentra disponible en la página web de la entidad; (ii) Copia auténtica del Registro Civil de Defunción del causante de la pensión; (iii) Copia auténtica del Registro Civil de Nacimiento del solicitante; (iv) Fotocopia del documento de identidad del solicitante al 150%; (v) Declaración del interesado, la cual debe realizarse bajo gravedad de juramento, en la que conste la dependencia económica y su estado civil al momento del fallecimiento del causante, firmada y con huella; y, (v) Copia auténtica del dictamen de invalidez y de su constancia de ejecutoria y firmeza, en caso de haber sido realizado por la Junta de Calificación de Invalidez, lo cual aplica para el presente caso.

Por último, afirmó que dentro del expediente pensional de la señora Matilde Saldarriaga González se evidencia que se allegaron unos documentos con la finalidad de que se reconociera dicho beneficio; no obstante, estos no cumplían las características antes mencionadas, pues “[n]o se allegó registro civil de defunción del causante”, “[n]o se allegó registro civil de nacimiento del peticionario o solicitante”, “[s]i se allegó la fotocopia del documento de identidad del peticionario o solicitante”, “[n]o se allegó la declaración de dependencia económica”, y “[s]i se allegó el dictamen de calificación de invalidez, pero en copia SIMPLE, el mismo debe ser allegado en COPIA AUTÉNTICA, con su respectiva EJECUTORIA”¹⁴.

1. Accionante

El señor Oscar de Jesús Saldarriaga González procedió a dar respuesta a las preguntas realizadas mediante el auto de pruebas, mediante escrito con fecha del 12 de mayo de 2021.

En el referido documento, señaló que a su hermana Matilde Saldarriaga González le habían reconocido una pensión gracia, a cargo del FOPEP, y una pensión de jubilación, a cargo de la Fiduprevisora S.A.

Adicionalmente, indicó que a la fecha de la contestación al auto aún no había presentado solicitud de reconocimiento de la sustitución pensional ante ninguna entidad.

Por otro lado, manifestó que actualmente vive con su sobrina Olga Patricia Bedoya Saldarriaga, quien se encuentra desempleada y le colabora con la realización de sus actividades diarias básicas, las cuales no puede hacer de manera autónoma por su estado de salud. Agregó que no cuenta con un ingreso para su sustento diario y que depende económicamente de su hermana Rocío Saldarriaga González, quien ha estado cubriendo sus necesidades básicas, que cubría con anterioridad su hermana Matilde Saldarriaga González.

En relación con su estado de salud, señaló que “[a]demás de que sufro de ceguera de un ojo, desprendimiento de retina con ruptura, vértigo, enfermedad hipertensiva renal 3AA2 por CG, insuficiencia renal crónica y cáncer de piel, el único ojo que tengo funcional está presentando dificultades, pues el 14 de enero de 2021 se me desprendió la retina con ruptura, y a partir del 29 de marzo de 2021 fui diagnosticado con sospecha de glaucoma, por lo que actualmente tengo que caminar con ayuda de mi sobrina la señora OLGA PATRICIA BEDOYA SLADARRIAGA, pues no veo bien”¹⁵.

Por otro lado, afirmó que allegó junto a su respuesta un “acta testimonial extraproceso del quince (15) de febrero de dos mil veintiuno (2021), en la que los señores JAIRO ANTONIO MONTOYA BURGOS y JULIO CESAR ZAPATA SERNA, manifiestan que les consta que yo dependía económicamente en su totalidad de mi hermana la señora MATILDE SALDARRIAGA”¹⁶, así como también copia de la cédula de ciudadanía de ella.

Por último, manifestó que “[g]racias a una colecta que realicé entre familiares y amigos en diciembre de 2020, más ahorros que ya venía haciendo desde hace varios meses atrás para pagar la calificación, logré completar la suma de ochocientos setenta y siete mil ochocientos tres pesos (\$877.803), por lo que pagué a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE ANTIOQUIA los honorarios de médico calificador, quien profirió el dictamen de pérdida de capacidad laboral a mi favor el día quince (15) de enero de dos mil veintiuno (2021), el cual arrojó como resultado una PCL del 59,03%, con una fecha de estructuración del quince (15) de noviembre de dos mil diecinueve (2019), siendo su origen común. || Actualmente, me encuentro a la espera de que la JUNTA emita el certificado de ejecutoria del dictamen, certificado que solicité el día diez (10) de mayo de dos mil veintiuno (2021)”¹⁷.

1. Fiduprevisora S.A.

La señora Aidée Johanna Galindo Acero, en calidad de coordinadora de tutelas de la Dirección de Gestión Judicial de la Fiduprevisora S.A., procedió a dar respuesta al auto de pruebas, solicitando que se les desvinculara por falta de legitimación en la causa por pasiva.

Indicó que el accionante no ha presentado ninguna solicitud ante el FOMAG o la Fiduprevisora en relación con el reconocimiento de una sustitución pensional. Agregó que a la señora Matilde Saldarriaga González le fue reconocida una pensión de jubilación el día 5 de marzo de 1995; pago que fue suspendido como consecuencia de su fallecimiento el día 12 de junio de 2020.

Indicó que esta entidad sólo tiene dos funciones, las cuales cumple en calidad de vocera y administradora del FOMAG, en relación con las solicitudes de reconocimiento de las prestaciones sociales en favor de los docentes, de acuerdo con el Decreto 2831 de 2005 que rige la materia, a saber:

“1. ESTUDIAR los proyectos de acto administrativo (Resolución) que remiten las Secretarías de Educación a nivel nacional, devolviendo el resultado, en calidad de negado o aprobado, dentro de los quince (15) días siguientes a la radicación completa del mismo en el aplicativo destinado para ello y la remisión física del expediente.

2. PAGAR las prestaciones sociales reconocidas a través de una Resolución (Acto administrativo) que única y exclusivamente pueden promulgar las Secretarías de Educación a nivel nacional, una vez dicho ente territorial nos remita toda la documentación legalmente necesaria para proceder con el pago, es decir, copia de la resolución con constancia de ejecutoria y orden de pago sin errores”¹⁹.

Agregó que, en caso de estar interesado en solicitar la sustitución pensional, el accionante deberá acercarse inicialmente a la Secretaría de Educación de Antioquia, en donde valorarán la documentación aportada y la viabilidad jurídica de expedir un proyecto de acto administrativo que reconozca dicha prestación, para que la Fiduprevisora S.A. estudie y remita el concepto de aprobación o negación devuelta a la Secretaría de Educación.

I. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Esta Sala de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro de los trámites de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso 3°, y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

1. Cuestiones previas

1. Procedencia de la tutela

El accionante invocó la protección de sus derechos fundamentales a la seguridad social, mínimo vital, petición y dignidad humana, como sujeto de especial protección constitucional, al tratarse de un hombre de 76 años de edad, quien afirma haber dependido económicamente de su hermana fallecida como consecuencia de su estado de salud.

Cabe señalar que el artículo 48 de la Constitución Política consagró a la seguridad social como un derecho fundamental. Asimismo, la jurisprudencia constitucional ha estimado que “[l]a seguridad social, concebida como un instituto jurídico de naturaleza dual, esto es, que tiene la condición tanto de derecho fundamental, como de servicio público esencial bajo la dirección, coordinación y control del Estado; surge como un instrumento a través del cual se le garantiza a las personas el ejercicio de sus derechos subjetivos fundamentales cuando se encuentran ante la materialización de algún evento o contingencia que mengüe su estado de salud, calidad de vida y capacidad económica, o que se constituya en un obstáculo para la normal consecución de sus medios mínimos de subsistencia a través del trabajo”²⁰.

En el caso sub examine, el accionante aseveró que los derechos fundamentales mencionados anteriormente le fueron vulnerados al no haberle dado una respuesta de fondo a su petición,

así como también por negarle el pago de los honorarios de la Junta Regional de Calificación de Invalidez. Lo anterior, teniendo en cuenta que es un adulto mayor, en condición de vulnerabilidad, quien depende de la nueva valoración de su dictamen de PCLO para poder acceder a la sustitución pensional a la que considera tener derecho como hermano en condición de invalidez.

Por consiguiente, puede concluirse que la acción de tutela se encuentra encaminada a lograr la protección de garantías de carácter fundamental, lo que involucra la existencia de una controversia de orden constitucional. Por ende, a esta Sala le corresponde verificar si en el presente asunto resulta procedente la acción de tutela a la luz de los requisitos establecidos en el Decreto 2591 de 1991.

1. Legitimación en la causa por activa

En virtud del artículo 86 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991, “La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.”²¹

En el caso sub lite, el tutelante interpuso de manera directa la acción de tutela por considerar que la entidad accionada vulneró sus derechos fundamentales, pese a ser un sujeto de especial protección constitucional. Por ese motivo, se entiende cumplido el requisito de legitimación en la causa por activa.

1. Legitimación en la causa por pasiva

La tutela fue dirigida contra la UGPP, entidad a la cual fue remitido el derecho de petición presentado por el accionante, relativo al pago de los honorarios de la Junta Regional de Calificación de Invalidez.

Ahora bien, el Decreto 2591 de 1991 dice que “La acción se dirigirá contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho

fundamental”²².

Conforme a lo expuesto por el tutelante, la referida entidad sería la presunta responsable de la vulneración de sus derechos fundamentales, al no haberle proporcionado una respuesta de fondo a su petición dentro del término previsto por ley, lo cual, a su turno, le generó una imposibilidad para presentar una solicitud de reconocimiento de la sustitución pensional, a la que considera tener derecho, y de la cual necesita para garantizar su mínimo vital. Por tal razón, se puede concluir que esta entidad accionada se encuentra legitimada en la causa por pasiva.

1. Inmediatez

Respecto del requisito de inmediatez, la Corte Constitucional ha sostenido que, “[c]omo requisito de procedibilidad, (...) exige que su interposición se haga dentro de un plazo razonable, contabilizado a partir del momento en el que se generó la vulneración o amenaza de un derecho fundamental, de manera que el amparo responda a la exigencia constitucional de ser un instrumento judicial de aplicación inmediata y urgente (CP art. 86), con miras a asegurar la efectividad concreta y actual del derecho objeto de violación o amenaza”²³.

En este punto es necesario resaltar que el derecho de petición presentado por el accionante fue remitido a la UGPP por el FOPEP el día 1 de octubre de 2020, y la acción de tutela que fue instaurada contra dicha entidad fue admitida por el juez de primera instancia el día 3 de noviembre de 2020; esto es, el accionado tenía hasta el 23 de octubre de 2020 para dar respuesta a la referida solicitud y, a los seis días hábiles siguientes al vencimiento del término legal para responder una petición, el actor ya había presentado la tutela y ésta ya había sido admitida. Por consiguiente, se entiende que el requisito de inmediatez se cumple en el presente caso.

1. Subsidiaridad

El artículo 86 de la Constitución Política, el Decreto 2591 de 1991 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional han establecido que la acción de tutela es un mecanismo judicial al que

puede acceder cualquier persona con el objetivo de solicitar la protección de sus derechos fundamentales ante los jueces de la República, cuando aquellos hayan sido amenazados o vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública²⁴. De la misma manera, se ha aclarado que para considerar procedente esta acción, esta deberá interponerse: (i) cuando el afectado no cuente con otro medio de defensa judicial para resolver su asunto; o, (ii) contando con otro medio, utilice a la tutela como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

Puntualmente, esta Corporación ha sostenido en diversos pronunciamientos que, aunque existan otros mecanismos de defensa judicial, la acción de tutela resulta ser idónea para garantizar y proteger el goce efectivo de los derechos fundamentales de los sujetos de especial protección constitucional, como lo son los niños, las personas de la tercera edad, las personas en condición de discapacidad, entre otros, como consecuencia de su situación de debilidad manifiesta.

Al respecto, cabe mencionar que el artículo 46 de la Constitución Política consagró que: “El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. || El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia”. (Subrayado fuera del texto)

En este mismo sentido, en la Sentencia T-252 de 2017²⁵, la Corte Constitucional manifestó que “[l]os adultos mayores son un grupo vulnerable, por ello han sido catalogados como sujetos de especial protección constitucional en múltiples sentencias de esta Corporación. Desde el punto de vista teórico, esto puede obedecer a los tipos de opresión, maltrato o abandono a los que puede llegar a estar sometida la población mayor, dadas las condiciones, físicas, económicas o sociológicas, que la diferencian de los otros tipos de colectivos o sujetos”.

Con fundamento en lo anterior, se resalta que, a la fecha de revisión de esta Sala, el señor Oscar de Jesús Saldarriaga González tiene 76 años de edad, razón por la cual puede concluirse que se está frente a un sujeto de especial protección constitucional, por pertenecer a la tercera edad y, por lo tanto, el juicio de procedibilidad de la tutela se flexibiliza. Adicionalmente, el actor manifestó que no cuenta con recursos económicos para

cubrir sus necesidades básicas, afirmación que se puede inferir como verdadera por la Sala Séptima de Revisión, puesto que el accionante se encuentra afiliado al régimen subsidiado y fue clasificado en el grupo C14 – Grupo Vulnerable en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales – SISBÉN. Teniendo en cuenta lo anterior, esta Sala concluye que el presente caso reviste importancia constitucional, al estar en discusión la protección del derecho fundamental a la seguridad social de un sujeto de especial protección.

Asimismo, respecto de la eficacia del mecanismo de defensa a utilizar, debe destacarse que esta característica variará dependiendo de las condiciones específicas de cada caso concreto. En particular, en el presente asunto, la tutela resulta ser el mecanismo idóneo y eficaz por la situación de vulnerabilidad del señor Oscar de Jesús Saldarriaga González. Ello, toda vez que, la edad del accionante, su imposibilidad para ejercer una actividad laboral y su condición de salud, son condiciones que están afectando su capacidad para proveer su sustento básico, en otras palabras, su mínimo vital.

Ahora bien, en relación con el amparo del derecho de petición mediante la acción de tutela, esta Corporación la ha considerado como el mecanismo idóneo y eficaz. A manera de ejemplo, en la Sentencia T-084 de 2015, la Corte sostuvo que “la tutela es un mecanismo idóneo para proteger el derecho de petición de los administrados, toda vez que por medio del mismo se accede a muchos otros derechos constitucionales”²⁶. En esta misma línea, en la Sentencia T-149 de 2013 se aseveró que “el ordenamiento jurídico colombiano no tiene previsto un medio de defensa judicial idóneo ni eficaz diferente de la acción de tutela, de modo que quien resulte afectado por la vulneración a este derecho fundamental no dispone de ningún mecanismo ordinario de naturaleza judicial que le permita efectivizar el mismo”²⁷. Con base en ello, esta Sala considera que la acción de tutela es procedente, en esta oportunidad, para juzgar si la respuesta dada por la UGPP a la petición presentada por el accionante, remitida por el FOPEP, vulneró el derecho consagrado en el artículo 23 de la Constitución.

Con fundamento en lo anterior, esta Sala considera que en el presente caso se satisface el requisito de subsidiariedad.

1. Planteamiento del problema jurídico y metodología de resolución del caso

Con base en los antecedentes expuestos, a esta Sala le corresponde resolver los siguientes problemas jurídicos:

i. ¿La UGPP vulneró el derecho de petición en relación con la solicitud remitida por el FOPEP el 1 de octubre de 2020, atinente al pago de los honorarios de la junta regional de calificación de invalidez?

ii. ¿La UGPP vulneró los derechos fundamentales a la seguridad social, mínimo vital y dignidad humana del señor Oscar de Jesús Saldarriaga González, al no asumir el pago de los honorarios de la junta regional de calificación de invalidez, como requisito para que esa institución revisara el dictamen de pérdida de capacidad laboral efectuado por la empresa promotora de salud, documento que necesita para poder presentar la solicitud de reconocimiento de la sustitución pensional a la cual considera tener derecho en calidad de hermano en condición de invalidez?

Para resolver los problemas jurídicos planteados, a continuación, se estudiarán los siguientes temas: (i) de la petición como derecho fundamental; (ii) de la seguridad social como derecho fundamental; (iii) del mínimo vital como derecho fundamental; (iv) de las funciones de las Juntas de Calificación de Invalidez, su derecho a recibir honorarios y de las entidades responsables de asumir dicho pago; (v) del fenómeno de la carencia actual de objeto; y, (vi) la resolución del caso concreto.

1. De la petición como derecho fundamental – reiteración jurisprudencial –

El artículo 23 de la Constitución Política de 1991 consagró que todas las persona tienen derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener una pronta resolución. Esta garantía constitucional cobra relevancia puesto que permite hacer efectivos otros derechos de rango constitucional; razón

por la cual, la jurisprudencia constitucional lo ha considerado como un derecho de carácter instrumental, “en tanto que es uno de los mecanismos de participación más importantes para la ciudadanía, pues es el principal medio que tiene par exigir a las autoridades el cumplimiento de sus deberes”²⁸.

En lo atinente al contenido de este derecho fundamental, la jurisprudencia constitucional ha estimado que tiene una finalidad doble: “por un lado permite que los interesados eleven peticiones respetuosas a las autoridades y, por otro, garantiza una respuesta oportuna, eficaz, de fondo y congruente con lo solicitado”²⁹. Asimismo, la Corte ha establecido que este derecho comprende las siguientes garantías: “(i) la pronta resolución del mismo, es decir que la respuesta debe entregarse dentro del término legalmente establecido para ello; y (ii) la contestación debe ser clara y efectiva respecto de lo pedido, de tal manera que permita al peticionario conocer la situación real de lo solicitado”³⁰.

A lo largo de la jurisprudencia constitucional se han identificado los elementos que componen el derecho de petición, a saber: “(i) la posibilidad de formular la petición, (ii) la respuesta de fondo y (iii) la resolución dentro del término legal y la consecuente notificación de la respuesta al peticionario”³¹.

En relación con el primer elemento, se ha explicado que este “busca garantizar la posibilidad efectiva y cierta que tienen las personas de presentar solicitudes respetuosas ante las autoridades y los particulares en los casos establecidos por la ley, sin que se puedan abstener de recibirlas y por lo tanto de tramitarlas”³².

Por su parte, el segundo elemento “implica que las autoridades públicas y los particulares, en los casos definidos por la ley, tienen el deber de resolver de fondo las peticiones interpuestas, es decir que les es exigible una respuesta que aborde de manera clara, precisa y congruente cada una de ellas; en otras palabras, implica resolver materialmente la petición”³³.

La Corte Constitucional ha aclarado qué características debe tener una “respuesta de fondo”, señalando que aquella debe ser: “(i) clara, esto es, inteligible y contentiva de argumentos de fácil comprensión; (ii) precisa, de manera que atienda directamente lo pedido sin reparar en información impertinente y sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas ; (iii) congruente, de suerte que abarque la materia objeto de la petición y sea conforme con lo solicitado; y (iv)

consecuente con el trámite que se ha surtido, de manera que, si la respuesta se produce con motivo de un derecho de petición elevado dentro de un procedimiento del que conoce la autoridad de la cual el interesado requiere la información, no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada o ex novo, sino que, si resulta relevante, debe darse cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente”³⁴. No obstante lo anterior, esta Corporación ha enfatizado en que la obligación de dar una resolución integral a la solicitud no significa, de ninguna manera, que se deba conceder lo pedido o que la solución tenga que ser positiva.

Finalmente, se ha sostenido que el tercer elemento del derecho de petición está integrado por dos supuestos: “En primer lugar, (i) a la oportuna resolución de la petición que implica dar respuesta dentro del término legal establecido para ello. Al respecto, la Ley 1755 de 2015 en el artículo 14 fijó el lapso para resolver las distintas modalidades de peticiones[30]. De dicha norma se desprende que el término general para resolver solicitudes respetuosas es de 15 días hábiles, contados desde la recepción de la solicitud. La ausencia de respuesta en dicho lapso vulnera el derecho de petición. En segundo lugar, al deber de notificar que implica la obligación del emisor de la respuesta de poner en conocimiento del interesado la resolución de fondo, con el fin que la conozca y que pueda interponer, si así lo considera, los recursos que la ley prevé o incluso demandar ante la jurisdicción competente. Se ha considerado que la ausencia de comunicación de la respuesta implica la ineficacia del derecho”³⁵.

1. De la seguridad social como derecho fundamental – reiteración jurisprudencial –

El derecho fundamental a la seguridad social se consagró en el artículo 48 de la Constitución Política con una doble connotación. “Por un lado, la seguridad social es un ‘servicio público de carácter obligatorio’, cuya dirección, coordinación y control está a cargo del Estado y cuya actividad se encuentra sujeta a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. Por otro lado, la disposición constitucional establece que se garantizará a todos los habitantes ‘el derecho irrenunciable a la seguridad social’ (...)”³⁶.

Por su parte, a través de la jurisprudencia constitucional se ha señalado que de este derecho fundamental también se deriva la obligación del Estado colombiano de crear instituciones

que se encarguen de la prestación del servicio y de los procedimientos que deben adelantarse para el efecto. Así, en cumplimiento de esta responsabilidad, se expidió la Ley 100 de 1993, al igual que las leyes que la reforman o complementan; a través de ellas se establecieron los servicios y prestaciones que conforman el derecho a la seguridad social³⁷.

Al respecto, en la Sentencia T-164 de 2013, la Corte Constitucional aseveró que “[e]l derecho a la seguridad social demanda el diseño de una estructura básica que, en primer lugar, establezca las instituciones encargadas de la prestación del servicio y precise, además, los procedimientos bajo los cuales éste debe discurrir. En segundo término, debe definir el sistema a tener en cuenta para asegurar la provisión de fondos que garanticen su buen funcionamiento. En este punto cobra especial importancia la labor del Estado, el cual, por medio de asignaciones de sus recursos fiscales, tiene la obligación constitucional de brindar las condiciones necesarias para asegurar el goce del derecho irrenunciable a la seguridad social”³⁸.

Asimismo, en la Sentencia T-256 de 2019, esta Corporación reiteró que “le corresponde al Estado facilitar, promover y garantizar el goce y el ejercicio del derecho, al igual que impedir la interferencia en su disfrute, o abstenerse de realizar prácticas o actividades que restrinjan o denieguen el acceso en igualdad de condiciones. Por consiguiente, supone la obligación en cabeza del Estado de implementar sistemas y procedimientos acordes con las condiciones especiales de ciertos grupos en condiciones de vulnerabilidad o debilidad manifiesta, como lo son las personas en condición de analfabetismo, los adultos mayores o en situación de discapacidad”³⁹.

Ahora bien, es preciso aclarar que la Corte ha entendido que el derecho a la seguridad social representa los medios de protección que ofrece el Estado para “salvaguardar a las personas y sus familias de las contingencias que afectan la capacidad que estos tienen para generar ingresos suficientes para vivir en condiciones dignas y confrontar circunstancias como la enfermedad, la invalidez o la vejez”⁴⁰.

De hecho, en la Observación General No. 19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se señaló que “[e]l derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin

de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo”.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, la Corte Constitucional definió los objetivos de la seguridad social a través de la Sentencia T-777 de 2009⁴¹, indicando que estos “guardan necesaria correspondencia con los fines esenciales del Estado social de derecho como el servir a la comunidad, promover la prosperidad general, garantizar la efectividad de los principios y derechos constitucionales, promover las condiciones para una igualdad real y efectiva, adoptar medidas a favor de grupos discriminados o marginados, proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta; y reconocer sin discriminación alguna la primacía de los derechos inalienables de la persona como sujeto, razón de ser y fin último del poder político, donde el gasto público social tiene prioridad sobre cualquier otra asignación”.

Finalmente, cabe mencionar que esta Corporación ha considerado que la importancia de este derecho “se basa en el ‘principio de la dignidad humana y en la satisfacción real de los derechos humanos’, puesto que las personas podrán asumir las situaciones difíciles que obstaculizan el desarrollo de actividades laborales y la recepción de los recursos que les permitan ejercer sus derechos subjetivos”⁴².

1. Del mínimo vital como derecho fundamental – reiteración jurisprudencial –

El concepto de mínimo vital ha sido entendido por la Corte Constitucional como aquella porción de ingresos de un trabajador o un pensionado, que se encuentra destinada a cubrir las necesidades básicas (alimentación, vestido, acceso a servicios públicos domiciliarios, recreación y atención en salud) y que, a su turno, materializa o hace efectivo el derecho fundamental a la dignidad humana. En efecto, se ha considerado que el derecho al mínimo vital se fundamenta en la dignidad humana, puesto que “si la persona no cuenta con las condiciones mínimas y necesarias para garantizar su subsistencia, se estaría afectando su dignidad, la cual es inherente a toda persona”⁴³. De esta misma manera, se ha entendido

que el derecho al mínimo vital tiene una relación especial con otros derechos de carácter fundamental, tales como la vida, la salud, el trabajo y la seguridad social⁴⁴.

Ahora bien, puntualmente, respecto de las personas de la tercera edad, mediante la Sentencia T-025 de 2015, esta Corporación sostuvo que “[l]a jurisprudencia constitucional ha sido consistente en el sentido de reconocer la existencia de un derecho fundamental constitucional al mínimo vital en cabeza de las personas de la tercera edad, derivado de múltiples mandatos constitucionales en los que se reconocen, entre otros, los derechos a la vida digna (art. 11, C.P.), a la integridad personal (art. 12, C.P.), a la seguridad social integral (art. 48, C.P.) y a la salud (art. 49, C.P.). En otras palabras, la Constitución Política contempla una serie de sujetos que necesitan de un “trato especial” por la situación de debilidad manifiesta en la que se encuentran. En particular, a este grupo pertenecen las personas de la tercera edad, quienes al final de su vida laboral tienen derecho a gozar de una vejez digna y plena (C.P. artículos 1º, 13, 46 y 48). En relación con estos sujetos, la Corte ha sentado la doctrina del derecho fundamental a la seguridad social. Así se le ha dado preciso alcance al mandato constitucional de defender, prioritariamente, el mínimo vital que sirve, necesariamente, a la promoción de la dignidad de los ancianos (C.P., artículos 1º, 13, 46 y 48)”⁴⁵. (Subrayado fuera del texto)

Finalmente, en la Sentencia T-256 de 2019, la Corte concluyó que “el mínimo vital constituye un presupuesto básico para el goce y ejercicio efectivo de la totalidad de los derechos fundamentales, en tanto salvaguarda las condiciones básicas de subsistencia del individuo, para el desarrollo de su proyecto de vida. Por su parte, la protección que se deriva de la garantía del mínimo vital no se establece únicamente con base a un determinado ingreso monetario en cabeza del individuo, sino que debe tener la capacidad de producir efectos reales en las condiciones de la persona, de tal forma que no solo le garantice vivir dignamente, sino que también pueda desarrollarse como individuo en una sociedad”⁴⁶.

1. De las funciones de las Juntas de Calificación de Invalidez, su derecho a recibir honorarios y de las entidades responsables de asumir dicho pago

A través de varios fallos, la Corte Constitucional se ha pronunciado respecto de la importancia de las funciones de las Juntas de Calificación de Invalidez, así como también la

titularidad de la responsabilidad del pago de sus honorarios.

A manera de ejemplo, en la Sentencia T-400 de 2017, esta Corporación explicó que, a la luz de lo dispuesto en el artículo 2.2.5.1.4 del Decreto 1072 de 2015, “las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez son organismos del sistema de la seguridad social integral del orden nacional de creación legal, adscritas al Ministerio del Trabajo con personería jurídica, de derecho privado, sin ánimo de lucro, de carácter interdisciplinario, sujetas a revisoría fiscal, con autonomía técnica y científica en los dictámenes periciales, cuyas decisiones son de carácter obligatorio. Una de sus funciones principales es emitir los dictámenes de pérdida de capacidad laboral, previo estudio del expediente y valoración del paciente. Estas actuaciones deberán regirse por los principios constitucionales como lo son la buena fe, el debido proceso, la igualdad, la moralidad, la eficiencia, la eficacia, la economía, la celeridad, la imparcialidad, la publicidad, la integralidad y la unidad”⁴⁷. (Subrayado fuera del texto)

Por su parte, a través de la Sentencia C-1002 de 2004, mediante la cual se estudió una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993, la Corte hizo énfasis en la importancia de las funciones de las Juntas de Calificación de Invalidez en los siguientes términos:

“Las juntas de calificación de invalidez, tanto las regionales como la junta nacional, son organismos de creación legal, integrados por expertos en diferentes disciplinas, designados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social –hoy, Ministerio de la Protección Social- para calificar la invalidez en aquellos eventos en que la misma sea necesaria para el reconocimiento de una prestación. De conformidad con los artículos acusados, los miembros de las juntas de calificación de invalidez no son servidores públicos y reciben los honorarios por sus servicios de las entidades de previsión o seguridad social ante quienes actúan, o por la administradora a la que esté afiliado quien solicite sus servicios. Del contenido de la normativa legal se tiene que el fin de las juntas de calificación de invalidez es la evaluación técnica científica del grado de pérdida de la capacidad laboral de los individuos que se sirven del sistema general de seguridad social. El dictamen de las juntas de calificación es la pieza necesaria para la expedición del acto administrativo de reconocimiento o denegación de la pensión, propiamente dicho.

(...)

El dictamen de las Juntas de Calificación de Invalidez, es la pieza necesaria para la expedición del acto administrativo de reconocimiento o denegación de la indemnización (...) puesto que constituye el fundamento jurídico autorizado, de carácter técnico científico, para proceder con el reconocimiento de las prestaciones sociales cuya base en derecho es la pérdida de la capacidad laboral de los usuarios del sistema de seguridad social (...). Estos dictámenes deben contener decisiones expresas y claras sobre el origen, fecha de estructuración y calificación porcentual de pérdida de la capacidad laboral”⁴⁸. (Subrayado fuera del texto)

Así, podría concluirse que el dictamen de pérdida de capacidad laboral, proferido por una Junta de Calificación de Invalidez, es un instrumento indispensable para poder acceder a una sustitución pensional en calidad de hermano en condición de invalidez; pues es precisamente éste documento el que permite que se reconozcan y paguen ciertas prestaciones sociales a aquellos sujetos que han tenido una disminución en su capacidad laboral y ocupacional, razón por la cual es fundamental acceder a dicha calificación.

Ahora bien, en relación con los honorarios de los integrantes de las Juntas de Calificación de Invalidez, la Corte ha explicado que, de conformidad con el artículo 17 de la Ley 1562 de 2012, estos emolumentos están a cargo de la entidad Administradora del Fondo de Pensiones o la Administradora de riesgos laborales a la que se encuentre afiliada la persona que vaya a ser valorada.

“Artículo 17. Honorarios Juntas Nacional y Regionales. Los honorarios que se deben cancelar a las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez, de manera anticipada, serán pagados por la Administradora del Fondo de Pensiones en caso de que la calificación de origen en primera oportunidad sea común; en caso de que la calificación de origen sea laboral en primera oportunidad el pago debe ser cubierto por la Administradora de Riesgos Laborales, conforme a la reglamentación que expida el Ministerio de Trabajo.

El Ministerio de Trabajo dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, reglamentará la materia y fijará los honorarios de los integrantes de las juntas.

Parágrafo. Las juntas de calificación percibirán los recursos de manera anticipada, pero los

honorarios de los integrantes sólo serán pagados hasta que el respectivo dictamen haya sido expedido y entregado, recursos que deben ser diferenciados y plenamente identificables en la contabilidad.”

Igualmente, es necesario citar el artículo 20 del Decreto 1352 de 2013, en el cual se estableció con claridad a qué entidad corresponde el pago de los honorarios de la Junta de Calificación de Invalidez, dependiendo de las características de cada caso, a saber:

“ARTÍCULO 20. Honorarios. Las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez recibirán de manera anticipada por la solicitud de dictamen, sin importar el número de patologías que se presenten y deban ser evaluadas, el equivalente a un (1) salario mínimo mensual legal vigente de conformidad con el salario mínimo establecido para el año en que se radique la solicitud, el cual deberá ser cancelado por el solicitante.

El incumplimiento en el pago anticipado de honorarios a las Juntas de Calificación de Invalidez por parte de las entidades Administradoras de Riesgos Laborales y empleadores, será sancionado por las Direcciones Territoriales del Ministerio del Trabajo. El no pago por parte de las demás entidades será sancionado por la autoridad competente.

Cuando la Junta Regional de Calificación de Invalidez actúe como perito por solicitud de las entidades financieras, compañías de seguros, éstas serán quienes deben asumir los honorarios de las Juntas de Calificación de Invalidez.

En caso que la Junta Regional de Calificación de Invalidez actúe como perito, por solicitud de autoridad judicial, los honorarios deberán ser cancelados por quien decrete dicha autoridad. En el evento que el pago no se realice oportunamente, la Junta Regional de Calificación de Invalidez informará de tal hecho al juez quien procederá a requerir al responsable del pago, sin que sea posible suspender el trámite de dictamen.

En los casos en que la Junta Regional de Calificación de Invalidez actúe como perito en los términos previstos en el Código de Procedimiento Penal, su gestión no generará honorario alguno.

Cuando las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez actúen como segunda instancia en los casos de los educadores y servidores públicos de Ecopetrol, serán el Fondo Nacional de

Prestaciones del Magisterio o Empresa Colombiana de Petróleos, quienes asumirán los honorarios de las Juntas de Calificación de Invalidez.

Si la Junta Regional de Calificación de Invalidez actúa como perito por solicitud del inspector de trabajo del Ministerio del Trabajo, los honorarios serán asumidos por parte del empleador.

Cuando el pago de los honorarios de las Juntas Regional y/o Nacional de calificación de invalidez hubiere sido asumido por el interesado, tendrá derecho al respectivo reembolso por parte de la entidad que conforme al resultado del dictamen le corresponda asumir las prestaciones ya sea la Administradora de Riesgos Laborales, o Administradora del Sistema General de Pensiones, en caso que el resultado de la controversia radicada por dicha persona, sea a favor de lo que estaba solicitando, en caso contrario, no procede el respectivo reembolso.

El reembolso se realizará a la Administradora de Riesgos Laborales, o la Administradora del Sistema General de Pensiones, sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar.

Las Juntas de Calificación de Invalidez percibirán los recursos de manera anticipada, pero el pago de los honorarios a sus integrantes sólo serán cancelados hasta que el respectivo dictamen haya sido emitido y notificado, recursos que deben ser diferenciados y plenamente identificables en la contabilidad, la cual estará certificada por el revisor fiscal de la respectiva Junta.

A los integrantes de las Juntas de Calificación de Invalidez les está prohibido exigir cualquier otro tipo de remuneración por los dictámenes proferidos, así como recibir directamente el pago de los honorarios, so pena de incurrir en sanciones conforme lo establece el Código Disciplinario Único, contenido en la Ley 734 de 2002.

Los honorarios de las juntas corresponderán a un (1) salario mínimo mensual legal vigente por cada dictamen solicitado, sin importar el número de patologías que se presenten y deban ser evaluadas, del cual un porcentaje será para el pago de honorarios de los integrantes de las Juntas y otro porcentaje a la administración de la Junta". (Subrayado fuera del texto)

En este mismo sentido, debe precisarse que el artículo 50 del Decreto 2463 de 2001 previó

que el aspirante a beneficiario podrá sufragar los honorarios de la Junta de Calificación de Invalidez y, luego, pedir su reembolso, siempre y cuando se establezca un porcentaje de pérdida de capacidad laboral.

Sobre este punto en particular, mediante la Sentencia C-164 de 2000, la Corte Constitucional aclaró que existe un deber del Estado colombiano consistente en proteger a los sujetos que por su condición física, económica o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta. En este sentido, “debe evitar un trato favorable respecto de aquellos que cuenten con los recursos económicos para que su salud física o mental sea evaluada, habida cuenta que ‘la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio, que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad’ (...)”⁴⁹.

Con base en lo anterior, esta Corporación ha sostenido que ninguna prestación de un servicio esencial en materia de seguridad social puede ser condicionado a un pago, en particular, el de la realización del examen de PCLO. Ello, habida consideración que, “elude la obligatoriedad y la responsabilidad del servicio público, y promueve la ineficiencia y la falta de solidaridad de las entidades de seguridad social, a la vez que convierte en ilusorio el principio de la universalidad”⁵⁰.

Al respecto, en la Sentencia T-045 de 2013, se definió que, pese a que recibir honorarios es un derecho de las Juntas de Calificación de Invalidez, “va en contra del derecho fundamental a la seguridad social exigir a los usuarios asumir el costo de los mismos como condición para acceder al servicio, pues son las entidades del sistema, ya sea la entidad promotora de salud a la que se encuentre afiliado el solicitante, el fondo de pensiones, la administradora o aseguradora, la que debe asumir el costo que genere este trámite, para garantizar de manera eficiente el servicio requerido”⁵¹. (Subrayas y negrillas fuera del texto original)

La realización de este procedimiento podría verse obstaculizado en aquellos casos en los que las personas no cuentan con los recursos económicos para pagar el costo de la valoración y, como consecuencia de ello, se podría ver limitado su acceso a la seguridad social, el cual es un servicio público de carácter obligatorio y un derecho irrenunciable. Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario enfatizar que el derecho fundamental a la seguridad social “se funda sobre el principio de solidaridad, estipulado en el artículo 2º de la Ley 100 de 1993. ‘Es la

práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades bajo el principio del más fuerte hacia el más débil'. Esto quiere decir, según la Sentencia C-529 de 2010, que las contingencias que afecten el mínimo vital y que no puedan ser cubiertas por la persona que la padeció, se deben cubrir a través del esfuerzo de todos los miembros de la sociedad, pues de no ser así, el sistema de seguridad social sería inoperante”52.

En la Sentencia T-400 de 2017, esta Corporación sostuvo que “las Juntas de Calificación de Invalidez son las encargadas de proferir el dictamen de pérdida de capacidad laboral, cuando esta sea necesaria para acceder al reconocimiento y pago de cualquier clase de prestación social que pretenda garantizar el mínimo vital y la vida en condiciones dignas de las personas. El artículo 17 de la Ley 1562 de 2012, establece que quiénes deben asumir el pago de los honorarios de las Juntas de Calificación de Invalidez son las entidades Administradoras de Fondos de Pensión o las Administradoras de Riesgos Laborales, ‘ya que al ser un servicio esencial en materia de seguridad social, su prestación no puede estar supeditada al pago que haga el interesado, pues este criterio elude el principio solidaridad al cual están obligadas las entidades de seguridad social’(...)”54. (Subrayado fuera del texto)

En definitiva, tal y como fue expresado en la Sentencia T-045 de 2013, “según lo señalado por la ley y la jurisprudencia de este tribunal, las Juntas de Calificación de Invalidez, tienen derecho a recibir el pago de sus honorarios; sin embargo, va en contra del derecho fundamental a la seguridad social exigir a los usuarios asumir el costo de los mismos como condición para acceder al servicio, pues son las entidades del sistema, ya sea la entidad promotora de salud a la que se encuentre afiliado el solicitante, el fondo de pensiones, la administradora o aseguradora, la que debe asumir el costo que genere este trámite, para garantizar de manera eficiente el servicio requerido”55.

1. Del fenómeno de la carencia actual de objeto

Gracias a las pruebas recolectadas dentro del trámite de revisión, se pudo establecer que la UGPP ya había dado respuesta al derecho de petición del accionante y que éste último ya

había logrado conseguir los recursos económicos necesarios para pagar los honorarios de la Junta de Calificación de Invalidez de manera directa; razón por la cual, en principio, se podría entender que la necesidad del amparo solicitado desapareció, puesto que las pretensiones del actor ya se satisficieron. Por este motivo, esta Sala considera necesario referirse a la figura de la “carencia actual de objeto” y sus correspondientes categorías.

1. Concepto de la carencia actual de objeto

La Constitución Política de 1991 previó a la acción de tutela como un mecanismo preferente y sumario, mediante el cual se busca garantizar a todas las personas una protección inmediata de sus derechos fundamentales, en todos aquellos casos en los que estos se vean amenazados o vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública⁵⁶. Ahora bien, en ciertos eventos las circunstancias que dieron lugar a la presentación de la acción de tutela, como consecuencia de la presunta vulneración de derechos fundamentales, se ven alteradas o desaparecen; como consecuencia, “la acción de amparo pierde su razón de ser”⁵⁷. Estos casos fueron catalogados por la doctrina constitucional bajo la categoría o el concepto de “carencia actual de objeto”, el cual ha sido desarrollado a través de la jurisprudencia constitucional, “ajustándose su clasificación y las actuaciones que se desprenden para el juez de tutela ante estos escenarios”⁵⁸.

En relación con esta figura, la Corte Constitucional ha sostenido que “la acción de tutela tiene por objeto la protección efectiva y cierta del derecho presuntamente violado o amenazado, lo cual justifica la necesidad de una decisión, positiva o negativa, por parte del juez. Pero, si luego de acudir a la autoridad judicial, la situación ha sido superada o resuelta de alguna forma, no tendría sentido un pronunciamiento, puesto que ‘la posible orden que impartiera el juez caería en el vacío’”. Esta es la idea central que soporta el concepto de carencia actual de objeto. En otras palabras, el juez de tutela no ha sido concebido como un órgano consultivo que emite conceptos o decisiones inocuas una vez ha dejado de existir el objeto jurídico, sobre escenarios hipotéticos, consumados o ya superados. Ello no obsta para que, en casos particulares, la Corte Constitucional aproveche un escenario ya resuelto para, más allá del caso concreto, avanzar en la comprensión de un derecho -como intérprete autorizado de la Constitución Política- o para tomar medidas frente a protuberantes violaciones de los

derechos fundamentales”⁵⁹. (Subrayado fuera del texto)

1. Categorías de la carencia actual de objeto

En un principio, jurisprudencialmente sólo se habían contemplado dos escenarios en los que podía darse una carencia actual de objeto, a saber, cuando existía un hecho superado o un daño consumado. Con posterioridad, se creó una tercera clasificación denominada hecho sobreviniente.

En primera medida, el hecho superado hace referencia “al sentido obvio de las palabras que componen la expresión, es decir, dentro del contexto de la satisfacción de lo pedido en tutela, como producto del obrar de la entidad accionada. En otras palabras, aquello que se pretendía lograr mediante la orden del juez de tutela ha acaecido antes de que el mismo diera orden alguna. Es importante precisar que en estos casos le corresponde al juez de tutela constatar que: (i) efectivamente se ha satisfecho por completo lo que se pretendía mediante la acción de tutela; (ii) y que la entidad demandada haya actuado (o cesado en su accionar) a motu proprio, es decir, voluntariamente”⁶⁰. (Subrayado fuera del texto)

En segundo lugar, el daño consumado es el que se configura cuando “se ha perfeccionado la afectación que con la tutela se pretendía evitar, de forma que ante la imposibilidad de hacer cesar la vulneración o impedir que se concrete el peligro, no es factible que el juez de tutela dé una orden para retrotraer la situación. De ahí que el daño consumado tenga un efecto simbólico más reprochable que el hecho superado, en la medida en que en el primer caso la accionada ‘lleva la situación a un límite extremo en que el restablecimiento del derecho es imposible’. Esta figura amerita algunas precisiones adicionales: (i) si al interponer la acción de tutela ya es claro que el daño se generó, el juez debe declarar improcedente el mecanismo de amparo; pero si el daño se consume durante el trámite judicial, bien sea en primera o en segunda instancia o en sede de revisión, el juez puede proferir órdenes adicionales tendientes a proteger la dimensión objetiva del derecho, evitar repeticiones o identificar los responsables; (ii) el daño causado debe ser irreversible, pues respecto a los daños que son susceptibles de ser interrumpidos, retrotraídos o mitigados por una orden judicial, no es dable decretar la carencia de objeto. De ahí que uno de los escenarios más comunes en los que se ha invocado esta categoría ha sido cuando el peticionario fallece en el

trascurso de la tutela”⁶¹.

Finalmente, la tercera categoría corresponde al hecho sobreviniente. Este tipo de configuración de la carencia actual de objeto fue creado con el objetivo de cubrir todos aquellos escenarios que no encuadran en las dos categorías anteriores. Este concepto es más amplio en comparación con los otros dos y fue propuesto por primera vez en la Sentencia T-585 de 2010; ocasión en la cual, la Sala Octava de Revisión manifestó que existen otras circunstancias o escenarios en los que la orden del juez constitucional “resultaría inocua dado que el accionante perdió ‘el interés en la satisfacción de la pretensión solicitada o ésta fuera imposible de llevar a cabo’ (...)”⁶².

La categoría denominada “hecho sobreviniente” también ha sido reconocida por la Sala Plena de esta Corporación y por las distintas Salas de Revisión. La jurisprudencia constitucional ha establecido que “[e]l hecho sobreviniente remite a cualquier ‘otra circunstancia que determine que, igualmente, la orden del juez de tutela relativa a lo solicitado en la demanda de amparo no surta ningún efecto y por lo tanto caiga en el vacío’. No se trata entonces de una categoría homogénea y completamente delimitada. A manera de ilustración, la jurisprudencia ha declarado un hecho sobreviniente cuando: (i) el actor mismo es quien asume la carga que no le correspondía para superar la situación vulneradora; (ii) un tercero –distinto al accionante y a la entidad demandada- ha logrado que la pretensión de la tutela se satisfaga en lo fundamental; (iii) es imposible proferir alguna orden por razones que no son atribuibles a la entidad demandada; o (iv) el actor simplemente pierde interés en el objeto original de la litis”⁶³. (Subrayado fuera del texto)

2.6.3. Deber del juez de tutela de pronunciarse

A pesar de que se configure una carencia actual de objeto, bien sea por hecho superado, daño consumado o hecho sobreviniente, al haber perdido la acción de tutela su razón de ser, el juez constitucional cuenta con la posibilidad de pronunciarse cuando el proceso lo amerite; ello, no para resolver el objeto de la tutela, el cual ya no existiría por sustracción de materia, sino por existir otros motivos que superen el caso concreto, esto es, por existir una necesidad de “avanzar en la comprensión de un derecho fundamental, o para prevenir que una nueva violación se produzca en el futuro”⁶⁴. En otras palabras, dependiendo de las características particulares de un proceso, el juez constitucional podría llegar a proferir un pronunciamiento

de fondo o incluso tomar medidas adicionales, pese a la declaratoria de la carencia actual de objeto.

Sobre este tema han existido diversas posiciones en las Salas de Revisión, por lo que fue necesario unificar la jurisprudencia sobre esta materia. Por ello, la Sala Plena de esta Corporación sistematizó “la jurisprudencia respecto a los deberes que se desprenden para el juez de tutela en los escenarios de carencia actual de objeto, señalando las siguientes subreglas:

i. En los casos de daño consumado: es perentorio un pronunciamiento de fondo del juez de tutela (incluida la Corte Constitucional) cuando el daño ocurre durante el trámite de la tutela; precisando si se presentó o no la vulneración que dio origen a la acción de amparo. Además, el juez de tutela podrá, dadas las particularidades del expediente, considerar medidas adicionales tales como: a) hacer una advertencia a la autoridad o particular responsable para que en ningún caso vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para conceder la tutela; b) informar al actor/a o a sus familiares sobre las acciones jurídicas de toda índole a las que puede acudir para la reparación del daño; c) compulsar copias del expediente a las autoridades competentes; o d) proteger la dimensión objetiva de los derechos fundamentales trasgredidos y tomar medidas para que los hechos vulneradores no se repitan.

i. En los casos de hecho superado o situación sobreviniente: no es perentorio que el juez de tutela haga un pronunciamiento de fondo. Sin embargo, y especialmente tratándose de la Corte Constitucional actuando en sede de revisión, podrá emitir un pronunciamiento de fondo cuando lo considere necesario para, entre otros: a) llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de la situación que originó la tutela y tomar medidas para que los hechos vulneradores no se repitan; b) advertir la inconveniencia de su repetición, so pena de las sanciones pertinentes; c) corregir las decisiones judiciales de instancia; o d) avanzar en la comprensión de un derecho fundamental”⁶⁵. (Subrayado fuera del texto)

En conclusión, de conformidad con la jurisprudencia, el juez constitucional, pese a no estar

obligado a pronunciarse cuando se haya configurado una carencia actual de objeto por hecho superado y/o sobreviniente, tiene la posibilidad de hacer un análisis de fondo si tiene como objetivo avanzar en la comprensión de un derecho fundamental o tomar otras decisiones, según los criterios expuestos en este acápite.

1. Resolución del caso concreto

La Corte considera que, en principio, en el presente asunto la protección constitucional es procedente, por cuanto: (i) se está frente a un sujeto de especial protección constitucional, por tratarse de un hombre de la tercera edad, quien ha sido calificado con una PCLO mayor a 50% y quien padece de problemas de salud; y, (ii) el caso bajo estudio está relacionado con el desconocimiento de sus derechos fundamentales a la seguridad social, mínimo vital, dignidad humana y petición.

En el caso sub examine, el accionante solicitó a su EPS pagar los honorarios de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia, por no contar con los recursos económicos para ello y por estar afiliado al régimen subsidiado de salud, con el objetivo de que ésta resolviera el recurso de revisión interpuesto contra el dictamen de PCLO realizado por Savia Salud; el cual requiere para poder solicitar el reconocimiento y pago de la sustitución pensional en calidad de hermano en condición de invalidez de la causante de la prestación económica. Por considerar que ello no era un servicio incluido en el Plan Básico de Salud, Savia Salud remitió dicha petición al FOPEP, por tratarse de la entidad encargada de pagar la pensión gracia de la cual era beneficiaria la hermana del accionante, de la cual dependía económicamente. A su turno, el FOPEP remitió nuevamente este requerimiento a la UGPP, indicando que el consorcio no es el encargado de autorizar la erogación de dichos pagos. El accionante presentó acción de tutela contra esta última entidad, por cuanto incumplió el término previsto en la ley para dar respuesta a un derecho de petición.

Por lo anterior, el accionante incluyó en la tutela como pretensiones que se ordenara a la UGPP dar respuesta a su solicitud y pagar los honorarios de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia, para así poder contar con el dictamen de PCLO necesario para solicitar la sustitución pensional.

Dentro del trámite de la tutela, la entidad accionada procedió a contestar la acción de tutela, indicando que el pago de los honorarios de la Junta de Calificación de Invalidez no se encuentra incluido dentro de sus funciones y, por esta razón, solicitó que se declarara improcedente la acción por falta de legitimación en la causa por pasiva.

El juez de primera instancia concedió el amparo solicitado, por considerar que la entidad competente para dar solución al presente asunto era Savia Salud, por ser la EPS a la que se encuentra afiliado el accionante, y que el FOPEP y la UGPP no tenían competencia frente a este caso, ya que el accionante no se encuentra afiliado a esta última. A contrario sensu, el juez de segunda instancia revocó el fallo del a quo, para en su lugar negar el amparo solicitado, toda vez que, consideró que ninguna de las entidades vinculadas dentro del proceso era competente para asumir el pago de los honorarios de la Junta Regional de Calificación de Invalidez, dejando así en desprotección total al accionante.

Ahora bien, estando en sede de revisión, se logró establecer que el actor logró reunir los recursos económicos necesarios para asumir dicho costo y así poder obtener un dictamen de PCLO y su correspondiente certificado de ejecutoriedad y firmeza.

Partiendo de lo anterior, esta Sala considera que en este caso concreto es necesario hacer un análisis separado respecto de: (i) la respuesta emitida por la UGPP a la petición presentada por el accionante y remitida por Savia Salud EPS; (ii) la configuración de la carencia actual de objeto; y, (iii) la responsabilidad del pago de los honorarios de las Juntas de Calificación de Invalidez.

3.1. Respuesta de la UGPP al derecho de petición del accionante

Conforme a lo expuesto en un capítulo anterior, el solo hecho de emitir una respuesta no significa que se haya satisfecho el derecho de petición, toda vez que, aquella debe cumplir con las cualidades decantadas por la jurisprudencia constitucional. En otras palabras, la respuesta debe ser: (i) clara, es decir, inteligible y de fácil comprensión; (ii) precisa, de modo que atienda lo solicitado y excluya información impertinente, evitando pronunciamientos evasivos o elusivos; y, (iii) congruente, esto es, que se encuentre conforme a lo solicitado de modo que atienda la cuestión en su totalidad.

Tras confrontar la petición elevada por el accionante y remitida por Savia Salud EPS y la

respuesta emitida por la UGPP, esta Sala concluye que, pese a que este último pronunciamiento satisface los requisitos de claridad y precisión, no cumple el de congruencia. Lo anterior, habida consideración que la remisión de la petición realizada por la EPS contenía dos elementos, a saber: (i) en primer lugar, se mencionó que, debido a la inconformidad del actor con el dictamen proferido por esa entidad, se remitió el expediente a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia; y, (ii) en segundo lugar, se solicitó al FOPEP realizar el pago de los honorarios de la junta regional.

Ante esto, el día 1 de octubre de 2020, el FOPEP remitió por competencia el requerimiento a la UGPP. Mediante oficio con radicado 2020140003166441, esta entidad respondió lo siguiente: “Acusamos recibo de su comunicación remitida por competencia por FOPEP, y es necesario indicar que esta Unidad no tiene competencia para dirimir la controversia suscitada por el señor OSCAR DE JESUS SALDARRIAGA GONZALEZ, respecto del Dictamen de Pérdida de Capacidad Laboral emitido por SAVIA SALUD EPS”.

Así las cosas, aunque la UGPP respondió que no es la entidad competente para resolver la controversia respecto del dictamen de pérdida de la capacidad laboral, omitió pronunciarse sobre el requerimiento de pago de los honorarios de la junta regional de calificación de invalidez; situación que fundamentó el traslado por competencia realizado por el FOPEP.

Bajo ese entendido, se puede concluir que la respuesta de la accionada no es congruente con lo solicitado, al no haber atendido la totalidad de la petición y, por consiguiente, no puede ser entendida como una respuesta de fondo. Por estas razones, esta Sala procederá a revocar el fallo de segunda instancia, para en su lugar amparar el derecho fundamental de petición del accionante.

No obstante lo anterior, es preciso señalar que en este caso concreto no se podrán adoptar medidas frente a la vulneración que se ha puesto de presente, habida cuenta que existe una sustracción de materia, en la medida en que el actor ya canceló los honorarios de la junta regional de calificación y, en todo caso, ya fue valorado por la misma.

1. Carencia actual de objeto

Con fundamento en lo expuesto en la parte considerativa de este fallo y las pruebas allegadas en sede de revisión, esta Sala concluye que en el presente caso se debe declarar una carencia actual de objeto por hecho sobreviniente respecto de los derechos fundamentales a la seguridad social, mínimo vital y dignidad humana. Ello habida cuenta que se cumplen con las características definidas por la jurisprudencia constitucional frente a esta categoría.

Cabe indicar que, en relación con la pretensión del accionante de ordenar a la UGPP a pagar los honorarios de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia, esta no puede ser concedida, por las siguientes razones. Respecto de esta pretensión: (i) no se dio un hecho superado, puesto que la satisfacción de la solicitud contenida en la acción de tutela no se debió a una acción desplegada por la entidad accionada; (ii) no existe un daño consumado, ya que no se está ante un límite extremo en que el restablecimiento del derecho sea imposible y el daño causado sea irreversible; pero, (iii) la decisión que pueda tomar el juez constitucional en relación con lo solicitado en la demanda de amparo no surtiría efecto alguno y, por ende, caería en el vacío, por cuanto el actor mismo asumió la carga que no le correspondía para superar la situación vulneradora, lo que trae como consecuencia una sustracción de materia y la imposibilidad de emitir una orden. Así, se declarará la carencia actual de objeto por hecho sobreviniente en el presente caso.

No obstante, esta Sala considera inminente aclarar que lo anterior no significa que en el presente caso no hubo una vulneración de los derechos fundamentales del accionante. En este entendido, se considera necesario entrar a aclarar el asunto relacionado con la responsabilidad del pago de los honorarios de las Juntas de Calificación de Invalidez, en los eventos en los que las personas que requieran sus servicios no cuenten con los recursos económicos para sufragar el referido emolumento y, así, evitar futuros casos en los que pueda generarse una vulneración de los derechos fundamentales a la seguridad social, mínimo vital y dignidad humana de este grupo de personas, las cuales son consideradas por esta Corporación como sujetos de especial protección constitucional.

1. Pago de los honorarios de las Juntas de Calificación de Invalidez

Como bien se explicó en un acápite precedente, tanto las Juntas de Calificación de Invalidez

Regionales como la Nacional han sido designadas por el Ministerio de Protección Social para valorar y calificar la invalidez de las personas que requieren de un dictamen de PCLO para acceder al reconocimiento y pago de una prestación que garantizará sus derechos fundamentales a la seguridad social y mínimo vital. El dictamen emitido por estas juntas termina convirtiéndose en una herramienta indispensable, solicitada por las entidades para expedir actos administrativos mediante los cuales reconocen o deniegan pensiones o indemnizaciones; pues este documento constituye el fundamento jurídico, técnico y científico autorizado para los efectos, puesto que su base en derecho es la pérdida de la capacidad laboral y ocupacional de los usuarios del sistema de seguridad social.

Por consiguiente, es indiscutible que el dictamen de PCLO, proferido por una Junta de Calificación de Invalidez, resulta ser el instrumento necesario para poder acceder a ciertas prestaciones económicas, como en el presente caso a una sustitución pensional en calidad de hermano en condición de invalidez; y, por este motivo, acceder a dicha calificación es fundamental en estos casos, para así garantizar y poder materializar los derechos fundamentales a la seguridad social, mínimo vital y dignidad humana de personas que, en últimas, son sujetos de especial protección constitucional.

Ahora bien, la ley y la jurisprudencia constitucional han reiterado que estarán a cargo del pago de los honorarios de estas Juntas las entidades de previsión o seguridad social ante quienes actúan, o la administradora a la que esté afiliado la persona que está solicitado su valoración. De hecho, como se citó precedentemente, a la luz del artículo 17 de la Ley 1562 de 2012, estos emolumentos están, en principio, a cargo de la Administradora del Fondo de Pensiones o la Administradora de riesgos laborales a la que se encuentre afiliada la persona que vaya a ser valorada, dependiendo de si su diagnóstico es una enfermedad de origen común o laboral.

Asimismo, el artículo 20 del Decreto 1352 de 2013 definió que, cuando el interesado haya asumido el pago de los honorarios de la Junta de Calificación, como ocurrió en el presente caso, en desmedro de los derechos fundamentales del actor, y por el incumplimiento del deber del Estado de garantizar el principio de solidaridad, tendrá derecho al reembolso de dicha suma de dinero por parte del ente que, conforme al resultado del dictamen de PCLO, le corresponda reconocer y asumir el pago de la prestación que el solicitante pretende que se le pague, esto es, en este caso le correspondería a la entidad que administraba la pensión de

su hermana y la cual evaluará la solicitud presentada por el accionante.

En este punto se hace menester reiterar, como se anunció en un capítulo anterior, que el Estado está obligado a proteger a los sujetos que, por su condición física económica o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, situación que debió tenerse en cuenta en el caso sub examine, por tratarse de un hombre de la tercera edad (76 años), quien padece de problemas de salud, quien fue calificado con una PCLO de 59.03% y que no cuenta con los recursos suficientes para su congrua subsistencia. Asimismo, el juez de segunda instancia debió tener en consideración que ninguna prestación de un servicio esencial en materia de seguridad social puede ser condicionado a un pago, en particular, el de la realización del examen de PCLO, toda vez que ello representaría una elusión de la obligatoriedad y la responsabilidad del servicio público, promovería la ineficiencia y la falta de solidaridad de las entidades de seguridad social y el principio de la universalidad tornaría ilusorio.

Al haber negado el amparo solicitado por el actor, por considerar equivocadamente que ninguna de las entidades debía asumir el pago de los honorarios de la Junta de Calificación, violando así el principio de solidaridad al que se ha hecho referencia, se vulneró también el derecho fundamental a la seguridad social del actor, pues esta situación obligó al usuario del sistema a asumir el costo de este emolumento como condición para poder acceder al servicio y, eventualmente, poder solicitar el reconocimiento y pago de la sustitución pensional a la que podría llegar a tener derecho como hermano en condición de invalidez. Lo anterior, por cuanto, como se ha explicado, son las entidades del sistema, ya sea la promotora de salud a la que se encuentre afiliado el solicitante, el fondo de pensiones, la administradora o aseguradora, la que debe asumir el costo que genere este trámite, para garantizar de manera eficiente el servicio requerido y, a su vez, evitar la grave afectación de derechos fundamentales como el de seguridad social, mínimo vital y dignidad humana.

Concretamente, esta Sala estima que, en el caso sub judice, el pago de los honorarios de la Junta de Calificación pudo habersele exigido a la entidad administradora que eventualmente podría reconocer la sustitución pensional al accionante en calidad de hermano en condición de invalidez de la causante, aplicando la misma regla establecida en el artículo 20 del Decreto 1352 de 2013. Ello, en aras de evitar la vulneración de los derechos fundamentales del accionante como sujeto de especial protección constitucional. No sobra indicar que, del

contenido de las pruebas allegadas en el trámite de revisión, se pudo constatar que hubo un primer acercamiento por parte del actor ante la UGPP con el objetivo de que le fuera reconocida la sustitución pensional, pero que, sin embargo, esta solicitud no pudo ser evaluada por no contar con toda la documentación requerida para el efecto. Teniendo en cuenta que uno de los requisitos exigidos por la UGPP para evaluar y acceder a este tipo de reconocimiento es presentar un dictamen de PCLO y su correspondiente certificado de ejecutoriedad y firmeza, habría sido acertado ordenar a esta entidad que pagara los honorarios a los que se ha hecho referencia. Al no haber tomado esta determinación y no haberle dado una solución al accionante, en procura de salvaguardar sus garantías constitucionales, se generó una ostensible vulneración de sus derechos fundamentales a la seguridad social, mínimo vital y dignidad humana.

Consecuencialmente, esta Sala llama la atención al juez de segunda instancia y a las entidades pertenecientes al sistema de seguridad social para que, en adelante, eviten vulnerar o desconocer los derechos fundamentales de personas que, por su estado de debilidad manifiesta o condición de vulnerabilidad, necesitan de la aplicación del principio de solidaridad.

Una vez aclarado lo anterior, esta Sala considera útil manifestar que el accionante tiene derecho a pedir el reembolso del valor pagado por concepto de honorarios a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia a la entidad que deba asumir el estudio y posible reconocimiento de la sustitución pensional que pretende le sea pagada en calidad de hermano en condición de invalidez. Teniendo en cuenta lo anterior, así como también que el actor es un adulto mayor, con merma en su estado de salud por las patologías descritas, y con una condición económica precaria, se considera pertinente ordenar, en ejercicio de las facultades extra y ultra petita del juez constitucional, y en atención al principio de economía procesal, que la UGPP proceda a reembolsar el dinero cancelado por concepto de honorarios; en lugar de dejar en cabeza del tutelante una carga adicional para acceder a un derecho que aquí está probado, lo cual en su situación puede acarrear una tramitología innecesaria y mayores dilaciones, puesto que la UGPP ya reveló su intención de no asumir la obligación en el marco de este proceso.

En suma, esta Sala concluye que, en el presente asunto, a la UGPP no se le releva de su responsabilidad ni se enerva su obligación de asumir dicho valor, así hayan quedado, en

principio, protegidos los derechos fundamentales invocados por el accionante con el hecho sobreviniente. En otras palabras, el desembolso realizado por el accionante para pagar los honorarios de la Junta Regional de Calificación de Invalidez no tiene la virtud de extinguir la obligación de la UGPP de efectuar dicho pago; por el contrario, aquella aún subsiste.

Ahora bien, como se expuso en la parte considerativa de este fallo, a pesar de que en los casos de hecho sobreviniente no es perentorio que el juez de tutela haga un pronunciamiento de fondo, la Corte Constitucional puede emitir uno cuando lo considere necesario, con el objetivo de llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de la situación que originó la tutela, como ocurre en el presente asunto, y tomar medidas para que los hechos vulneradores no se repitan. Por consiguiente, como a la UGPP le correspondía asumir el importe de la valoración que realizó la Junta, y como ello ya fue pagado por el actor, se le ordenará a la entidad accionada reembolsar los valores al accionante.

I. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia de segunda instancia proferida el cuatro (4) de diciembre de dos mil veinte (2020) por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Primera de Oralidad, a través de la cual se negó la acción de tutela instaurada por el señor Oscar de Jesús Saldarriaga González contra la a Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP; para, en su lugar, CONCEDER el amparo del derecho fundamental de petición del accionante. Sin embargo, no se adoptarán medidas en relación con la tutela de este derecho vulnerado por la parte accionada por existir sustracción de materia, con base en lo expuesto en la resolución del caso concreto.

SEGUNDO.- DECLARAR la CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SOBREVINIENTE, respecto del amparo de los derechos fundamentales a la seguridad social, mínimo vital y dignidad humana, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta

sentencia.

TERCERO.- ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP – que, en el término máximo de tres (3) días hábiles contados a partir de la notificación de este fallo, proceda a reembolsar el dinero cancelado por el accionante a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia por concepto de honorarios, con fundamento en las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

CUARTO.- LIBRAR, a través de la Secretaría General, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, y DISPONER, a través del Juzgado de instancia, la realización de la notificación a las partes de que trata esa misma norma.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Sala de Selección Número Dos, conformada por los magistrados Diana Fajardo Rivera y José Fernando Reyes Cuartas. Auto Sala de Selección del 26 de febrero de 2021, notificado el 12 de marzo de 2021.

2 Dictamen con fecha del 28 de julio de 2020, en el cual el accionante fue calificado con una

pérdida de capacidad laboral y ocupacional de 44.41%.

3 Ley 1151 de 2007, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010”, artículo 156: “Gestión de Obligaciones Pensionales y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social. Corregido por el Artículo 1 del Decreto 1193 de 2012. Crease la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Esta Unidad Administrativa tendrá a su cargo: Se mantiene vigente. i) El reconocimiento de derechos pensionales, tales como pensiones y bonos pensionales, salvo los bonos que sean responsabilidad de la Nación, así como auxilios funerarios, causados a cargo de administradoras del Régimen de Prima Media del orden nacional, y de las entidades públicas del orden nacional que hayan tenido a su cargo el reconocimiento de pensiones, respecto de las cuales se haya decretado o se decrete su liquidación. Para lo anterior, la entidad ejercerá todas las gestiones inherentes a este numeral, tales como la administración de base de datos, nóminas, archivos y asignaciones al Gobierno Nacional en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003; ii) Las tareas de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social. Para este efecto, la UGPP recibirá los hallazgos que le deberán enviar las entidades que administran sistemas de información de contribuciones parafiscales de la Protección Social y podrá solicitar de los empleadores, afiliados, beneficiarios y demás actores administradores de estos recursos parafiscales, la información que estime conveniente para establecer la ocurrencia de los hechos generadores de las obligaciones definidas por la ley, respecto de tales recursos. Esta misma función tendrán las administraciones públicas. Igualmente, la UGPP podrá ejercer funciones de cobro coactivo en armonía con las demás entidades administradoras de estos recursos”.

4 Ver folio 2 de la contestación a la tutela del FOPEP.

5 Idem.

6 Ver folio 2 de los anexos de la contestación a la tutela de Savia Salud EPS.

7 Ver folios 8 y 9 de la sentencia de primera instancia.

8 Ver folio 4 de la acción de tutela.

9 Ver folios 5 a 24 de la acción de tutela.

10 Ver folio 25 de la acción de tutela.

11 Ver folios 26 a 28 de la acción de tutela.

12 Ver folios 29 a 33 de la acción de tutela.

13 Corte Constitucional, Sentencia SU-116 de 2018, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

14 Ver folios 3 y 4 de la contestación al auto de pruebas de la UGPP.

15 Ver folio 2 de la contestación al auto de pruebas del accionante.

16 Ver folio 2 de la contestación al auto de pruebas del accionante.

18 Ver folio 7 de la contestación al auto de pruebas de la Fiduprevisora S.A.

19 Ver folio 7 de la contestación al auto de pruebas de la Fiduprevisora S.A.

20 Corte Constitucional, Sentencia T-256 de 2019, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

21 Decreto 2591 de 1991: “Artículo 10. Legitimidad e interés. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos. También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud. También podrán ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.”

22 Decreto 2591 de 1991: “Artículo 13. Personas contra quien se dirige la acción e intervinientes. La acción se dirigirá contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental. Si uno u otro hubiesen actuado en cumplimiento de órdenes o instrucciones impartidas por un superior, o con su autorización o aprobación, la acción se entenderá dirigida contra ambos, sin perjuicio de lo que se decida en el fallo. De ignorarse la identidad de la autoridad pública, la acción se tendrá por ejercida contra el superior. Quien tuviere un interés legítimo en el resultado del proceso podrá

intervenir en él como coadyuvante del actor o de la persona o autoridad pública contra quien se hubiere hecho la solicitud.”

23 Corte Constitucional, Sentencia T-712 de 2017, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

24 Ver sentencias T-119 de 2015, T-250 de 2015, T-446 de 2015 y T-548 de 2015, y T-317 de 2015.

25 M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo.

26 M.P. María Victoria Calle Correa.

27 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

28 Corte Constitucional, Sentencia T-206 de 2018, M.P. Alejandro Linares Cantillo; en la que se hizo alusión a la Sentencia T-430 de 2017, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

29 Corte Constitucional, Sentencia T-206 de 2018, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

30 Corte Constitucional, Sentencia T-206 de 2018, M.P. Alejandro Linares Cantillo; en la que se cita la Sentencia T-376 de 2017, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

31 Corte Constitucional, Sentencia T-206 de 2018, M.P. Alejandro Linares Cantillo; en la que se recomiendan como ejemplo las sentencias T-814/05, T-147/06, T-610/08, T-760/09, C-818/11, C-951/14, entre otras.

32 Corte Constitucional, Sentencia T-206 de 2018, M.P. Alejandro Linares Cantillo; en la que se recomienda ver las sentencias Ver sentencias T-737/05, T-236/05, T-718/05, T-627/05, T-439/05, T-275/06, T-124/07, T-867/13, T-268/13 y T-083/17, entre otras.

33 Ibidem.

34 Corte Constitucional, Sentencia T-206 de 2018, M.P. Alejandro Linares Cantillo; en la que se citó las Sentencias T-610 de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil y T-814 de 2012, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

35 Corte Constitucional, Sentencia T-206 de 2018, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

36 Corte Constitucional, Sentencia T-256 de 2019, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

37 Corte Constitucional, Sentencia T-256 de 2019, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

38 Corte Constitucional, Sentencia T-256 de 2019, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; en la que se citó la Sentencia T-164 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

39 Corte Constitucional, Sentencia T-256 de 2019, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

40 Corte Constitucional, Sentencia T-400 de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos.

41 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

42 Corte Constitucional, Sentencia T-400 de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos.

43 Corte Constitucional, Sentencia T-256 de 2019, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

44 Corte Constitucional, Sentencia T-256 de 2019, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

45 Corte Constitucional, Sentencia T-256 de 2019, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; en la que se citó la Sentencia T-025 de 2015, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

46 Corte Constitucional, Sentencia T-256 de 2019, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

47 Corte Constitucional, Sentencia T-400 de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos.

48 Corte Constitucional, Sentencia C-1002 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

49 Corte Constitucional, Sentencia T-400 de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos; en la que se hizo alusión al artículo 2.2.5.1.10 del Decreto 1072 de 2015.

50 Corte Constitucional, Sentencia C-164 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

51 Corte Constitucional, Sentencia T-400 de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos; en la que se citó la Sentencia T-045 de 2013, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

52 Corte Constitucional, Sentencia T-400 de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos.

54 Corte Constitucional, Sentencia T-400 de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos.

55 Corte Constitucional, Sentencia T-045 de 2013, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

56 Constitución Política de Colombia de 1991, artículo 86: “ARTICULO 86. 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. || La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión. || Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. || En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución. || La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión”.

57 Corte Constitucional, Sentencia SU-522 de 2019, M.P. Diana Fajardo Rivera.

58 Ibidem.

59 Corte Constitucional, Sentencia SU-522 de 2019, M.P. Diana Fajardo Rivera.

60 Corte Constitucional, Sentencia SU-522 de 2019, M.P. Diana Fajardo Rivera.

61 Ibidem.

62 Ibidem.

63 Ibidem.

64 Corte Constitucional, Sentencia SU-522 de 2019, M.P. Diana Fajardo Rivera.

65 Corte Constitucional, Sentencia SU-522 de 2019, M.P. Diana Fajardo Rivera.