

Sentencia T-237/16

DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICION-Contenido y alcance

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL-Términos para resolver

Las autoridades cuentan con varios plazos para dar respuesta a las peticiones relacionadas con derechos pensionales, ya sean quince días hábiles, cuatro meses calendario o seis meses, según el caso, y si la autoridad o entidad correspondiente no atiende injustificadamente los plazos establecidos por la ley y desarrollados por la jurisprudencia constitucional, vulnera el derecho de petición.

ACCION DE TUTELA PARA RECLAMAR PRESTACIONES ECONOMICAS PENSIONALES-Reglas jurisprudenciales para la procedencia

De manera excepcional se admite su procedencia cuando la persona no cuente con otro mecanismo de defensa o cuando existiendo no es el idóneo o eficaz para la protección de sus derechos. Adicionalmente ha admitido el uso de esta acción cuando se evidencia la configuración de un perjuicio irremediable y éste se pretenda evitar, como sucede con las personas que conforman los grupos poblacionales que están llamados a gozar de una protección especial del Estado.

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

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

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO-Colpensiones ordenó pago de mesadas pensionales e inclusión en nómina de la accionante

Referencia: expediente T-5.430.378

Acción de Tutela instaurada por Celestina Cossio de García contra COLPENSIONES.

Derechos fundamentales invocados: de petición, igualdad, mínimo vital, debido proceso.

Problema jurídico: determinar si COLPENSIONES vulneró los derechos fundamentales de petición, igualdad, mínimo vital y debido proceso invocados por la accionante al no contestar una solicitud presentada por ella el día 12 de agosto de 2015, y al no dar cumplimiento a una sentencia judicial previa que ordenaba incluirla en nómina de pensionados y pagar las mesadas e intereses de ley.

Temas: (i) contenido y alcance del derecho fundamental de petición, (ii) la procedencia de la acción de tutela para el reconocimiento de prestaciones económicas y (iii) la carencia actual de objeto.

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., dieciséis (16) de mayo de dos mil dieciséis (2016).

La Sala Séptima de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Jorge Ignacio Pretelt Chaljub – quien la preside-, Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo proferido por el Juzgado Quinto Penal del Circuito de Cali, el veinte (20) de noviembre de dos mil quince (2015), en el trámite de la acción de tutela incoada por Celestina Cossio de García contra COLPENSIONES.

1. ANTECEDENTES

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, 33 del Decreto 2591 de 1991 y 55 del Acuerdo 02 de 2015, la Sala de Selección Número Tres de la Corte Constitucional escogió en el Auto del treinta y uno (31) de marzo del dos mil dieciséis (2016), notificado el doce (12) de abril de dos mil dieciséis (2016) para efectos de

su revisión, la acción de tutela de la referencia.

De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión procede a dictar la sentencia correspondiente.

1.1. SOLICITUD.

La señora Celestina Cossio de García, instauró el cinco (5) de noviembre de dos mil quince (2015) a través de apoderada, acción de tutela contra COLPENSIONES, por considerar que dicha entidad vulneró sus derechos fundamentales de petición, igualdad, mínimo vital y debido proceso, al no pagar el retroactivo de las mesadas pensionales y no incluirla en nómina de pensionados, a pesar de existir sentencia judicial que así lo ordena y haber radicado derecho de petición en la entidad desde el 12 de agosto de 2015 sin obtener respuesta.

Con base en lo expuesto, solicita se tutelen sus derechos fundamentales y se ordene a la demandada incluirla en nómina de pensionados y liquidar y pagar las mesadas retroactivas junto con los intereses de ley.

1.2. HECHOS REFERIDOS POR LA ACCIONANTE.

1.2.1. La apoderada judicial de la accionante señala que el Juez Cuarto Laboral del Circuito de Cali, condenó a la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES a liquidar y pagar la pensión de vejez de su poderdante en sentencia del 16 de septiembre de 2014, decisión posteriormente confirmada por el Tribunal Superior de Cali – Sala Laboral.

1.2.2. Manifiesta que el 12 de agosto de 2015, mediante derecho de petición, solicitó la inclusión en nómina de la señora Celestina Cossio de García, así como la liquidación y el pago de las mesadas retroactivas a que tiene derecho, pero para el momento de la interposición de la acción de tutela, la entidad no ha dado respuesta.

1.2.3. Por lo anterior, el 19 de octubre de 2015 se inició proceso ejecutivo ante el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Cali para cobrar las sumas establecidas en la sentencia.

1.2.4. Comenta que la señora Celestina tiene 94 años, con un estado de salud delicado, no cuenta en este momento con un sustento económico para sufragar sus gastos y los de su

familia, pues tiene una hija en situación de discapacidad (sordomuda) que necesita tratamientos médicos y depende totalmente de ella.

1.3. TRASLADO Y CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

1.3.1. COLPENSIONES.

En oficio con fecha de recibido 25 de noviembre de 2015, la Gerente Nacional de Defensa Judicial de COLPENSIONES informa que al revisar el caso de la señora Celestina Cossio de García se verificó que se emitió respuesta parcial mediante oficio del 19 de noviembre de 2015 solicitándole a la accionante la documentación necesaria con el lleno de los requisitos para llevar a cabo el plan de seguridad.

Aporta a la respuesta anterior, el oficio BZ2015_11089034-3141432 de fecha 19 de noviembre de 2015, dirigido a la accionante y suscrito por la Gerente Nacional de Defensa Judicial de COLPENSIONES, señalándole que no se ha podido cumplir con la sentencia judicial que ordena el pago e inclusión en nómina por cuanto no se aportó copia auténtica de la sentencia o acta de audiencia de juzgamiento. Por lo anterior le solicita aportar los documentos completos para continuar con el trámite.

1.4. DECISIÓN DE INSTANCIA.

1.4.1. Fallo de instancia única – Juzgado Quinto Penal del Circuito de Cali.

El Juzgado Quinto Penal del Circuito de Cali, mediante providencia del veinte (20) de noviembre de dos mil quince (2015), tuteló los derechos de la accionante y ordenó a la demandada que en el término de 48 horas atendiera y diera contestación a la petición de inclusión en nómina de pensión de vejez, liquidación y pago de mesadas retroactivas.

Lo anterior por cuanto se verificó que la entidad accionada no había dado respuesta alguna a la petición radicada por la accionante desde el 12 de agosto de 2015.

1.5. PRUEBAS.

A continuación se relacionan las pruebas relevantes que obran en el expediente:

1.5.1. Poder para interponer acción de tutela contra COLPENSIONES, otorgado por Celestina

Cossio de García a la abogada María Rosaurina Rincón Ferrín, suscrito el primero (1) de octubre de dos mil quince (2015).

1.5.2. Copia de la cédula de ciudadanía de la señora Celestina Cossio de García, la cual indica que tiene 95 años.

1.5.3. Copia de Acta de Audiencia Pública de Trámite y Juzgamiento, fechada 16 de septiembre de 2014, dentro del proceso ordinario de primera instancia de Celestina Cossio de García contra Colpensiones, emitida por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Cali, donde se resuelve Condenar a COLPENSIONES al pago de la pensión de vejez a la señora Cossio a partir del 8 de noviembre de 2009 en el monto del salario mínimo legal vigente para los años 2009 y siguientes y pagar los intereses moratorios sobre las anteriores mesadas, entre otros.

1.5.4. Copia de la sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, Sala Laboral, fechada 24 de julio de 2015, que confirma la primera instancia.

1.5.5. Solicitud fechada 12 de agosto de 2015, dirigida a COLPENSIONES y suscrita por la apoderada de la accionante, pretendiendo el pago de las sumas ordenadas por sentencia judicial.

1.5.6. Liquidación de la obligación firmada por la abogada de la accionante.

1.6. PRUEBAS ALLEGADAS EN SEDE DE REVISIÓN

1.6.1. El veintiocho (28) de abril de dos mil dieciséis (2016) la Secretaría General de la Corte Constitucional envió al despacho del Magistrado Ponente, escrito recibido contentivo de la Resolución No. GNR 142 del 4 de enero de 2016, “Por la cual se reconoce una Pensión de VEJEZ en cumplimiento de un fallo judicial proferido por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Cali”, en la cual se resuelve (i) dar cumplimiento al fallo judicial en mención y por lo tanto, reconocer y ordenar el pago de una pensión de vejez a la señora Celestina Cossio de García de un salario mínimo legal mensual vigente, desde 2010 hasta 2015, por un total a pagar de retroactivo de \$51.551.647; (ii) la prestación reconocida junto con el retroactivo será ingresado en la nómina de enero de 2016 que se pagará en febrero del mismo año; y (iii) a partir de la inclusión en nómina se harán los respectivos descuentos de

ley.

2. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

2.1. COMPETENCIA Y OPORTUNIDAD.

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución, y 33 del Decreto 2591 de 1991 y 55 del Acuerdo 02 de 2015 es competente para revisar los fallos de tutela adoptados en el proceso de esta referencia.

2.2. PROBLEMA JURÍDICO.

Con base en los antecedentes anteriormente expuestos, la Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional debe determinar si COLPENSIONES vulneró los derechos fundamentales de petición, igualdad, mínimo vital y debido proceso invocados por la señora Celestina Cossio de García, al no contestar una solicitud presentada por ella el día 12 de agosto de 2015, y al no dar cumplimiento a una sentencia judicial previa que ordenaba incluirla en nómina de pensionados y pagar las mesadas e intereses de ley.

Con el fin de dar solución al problema jurídico planteado, la Sala entrará a estudiar los siguientes temas: primero, el contenido y alcance del derecho fundamental de petición; segundo, la procedencia de la acción de tutela para el reconocimiento de prestaciones económicas; tercero, la carencia actual de objeto; para finalmente abordar el caso concreto.

2.3. CONTENIDO Y ALCANCE DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN

De igual forma, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo[2], en su artículo 14 indica:

“Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción.”

Como ha sido un derecho objeto de varios pronunciamientos y tratamientos de la Corte

Constitucional, la Corporación ha propuesto y delimitado unas subreglas que se deben tener en cuenta por los operadores jurídicos al momento de hacer efectiva esta garantía fundamental.

En este sentido, la Sentencia T-377 de 2000[3] analizó el derecho de petición y estableció nueve características del mismo, las cuales se citan a continuación:

“a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión. b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido. c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. Ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición. d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita. e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine. f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente. g). En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado

de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordena responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes. h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición. i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta” (negrita fuera del texto).

De lo anterior se colige que la jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha ocupado de fijar tanto el sentido como el alcance del derecho de petición. Como consecuencia de ello, ha reiterado que las peticiones respetuosas presentadas ante las autoridades o ante particulares, deben ser resueltas de manera oportuna, completa y de fondo, y no limitarse a una simple respuesta formal.

En la Sentencia T-020 de 2005[4], se revisó el caso de una persona que radicó solicitud para obtener pensión de vejez ante el ISS, pero éste no contestó de fondo el asunto planteado sino que informó la forma en que sería dada dicha respuesta, la cual a la fecha de interponer la tutela, 27 de julio de 2004, aún no se le había cumplido.

En esta providencia, la Corte Constitucional sostuvo que: “el derecho de petición conlleva resolver de fondo la solicitud presentada a las autoridades, y no solamente dar respuesta formal al asunto de que trata”, razón por la que ordenó revocar la sentencia proferida por el Juzgado Quince Laboral del Circuito de Bogotá el 11 de agosto de 2004, y en consecuencia, concedió la acción de tutela para proteger el derecho fundamental de petición del accionante ordenando al ISS dar respuesta de fondo a la solicitud del actor.

En el mismo sentido, se debe traer a colación la Sentencia T- 558 de 2007[5], en la que la Corte concede la protección inmediata del derecho de petición a una señora que interpuso acción de tutela contra el ISS por cuanto la entidad al responder una solicitud por ella presentada, se limita a decir que no había sido posible dar solución al caso ya que en el sistema aparecía otra persona con el mismo nombre y cédula de la accionante, la cual figuraba como pensionada incluida en nómina, así que, con el fin de aclarar si se trataba de

la misma persona, se había solicitado a otras dependencias de la misma entidad la ubicación del expediente sin que a la presentación de la acción de la tutela, esto fuera posible.

De tal suerte, se concluyó en esa oportunidad que “teniendo en cuenta los requisitos de oportunidad, claridad, precisión y congruencia que debe cumplir la contestación de un derecho de petición, encuentra esta Sala de Revisión, que el ISS al momento de pronunciarse, no dio respuesta a la peticionaria con la cual se resolviera el fondo de su asunto, toda vez que el contenido de los oficios proferidos por el Jefe Departamento Aseguradora ATEP del ISS Seccional Valle los días 4 de abril de 2006 y 16 de febrero de 2007, en nada satisfacen el derecho de petición, pues la mera indicación del estado de la solicitud no resuelve el fondo de la petición de reconocimiento de una pensión de sobrevivientes”.

Partiendo de lo descrito anteriormente, y, teniendo en cuenta la naturaleza y alcance de este derecho, tenemos que su núcleo fundamental está constituido por: i) el derecho que tiene el peticionario a obtener una respuesta de fondo, clara y precisa y, ii) la pronta respuesta de parte de la autoridad solicitada. Por esto, resulta vulnerada esta garantía si la administración omite su deber constitucional de dar solución oportuna y de fondo al asunto que se somete a su consideración.

2.3.1. Los derechos de petición en materia pensional

El Código Contencioso Administrativo, como ya se señaló, en su artículo 6º[6] indica que se debe dar respuesta a las peticiones dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de su recibo. No obstante, en el caso de no ser posible responder en dicho término, el funcionario o el particular encargado deberá exponer las razones del retraso e indicar la fecha en que comunicará la respuesta final[7].

En el tema particular de las solicitudes relacionadas con derechos pensionales, la Sentencia SU-975 de 2003[8], hizo una interpretación de los artículos 19 del Decreto 656 de 1994[9], 4º de la Ley 700 de 2001[10], 6º y 33 del Código Contencioso Administrativo[11], señalando que las autoridades deben tener en cuenta tres (3) términos que corren transversalmente, cuyo incumplimiento acarrea una transgresión al derecho de petición[12]. Al respecto indicó:

“Del anterior recuento jurisprudencial queda claro que los plazos con que cuenta la autoridad pública para dar respuesta a peticiones (...) elevadas por servidores o ex servidores públicos, plazos máximos cuya inobservancia conduce a la vulneración del derecho fundamental de petición, son los siguientes:

(i) 15 días hábiles para todas las solicitudes en materia pensional -incluidas las de reajustes- en cualquiera de las siguientes hipótesis: a) que el interesado haya solicitado información sobre el trámite o los procedimientos relativos a la pensión; b) que la autoridad pública requiera para resolver sobre una petición de reconocimiento, reliquidación o reajuste en un término mayor a los 15 días, situación de la deberá informar al interesado señalándole lo que necesita para resolver, en qué momento responderá de fondo la petición y por qué no le es posible contestar antes; c) que se haya interpuesto un recurso contra la decisión dentro del trámite administrativo.

(ii) 4 meses calendario para dar respuesta de fondo a las solicitudes en materia pensional, contados a partir de la presentación de la petición, con fundamento en la aplicación analógica del artículo 19 del Decreto 656 de 1994 a los casos de peticiones elevadas a Cajanal;

(iii) 6 meses para adoptar todas las medidas necesarias tendientes al reconocimiento y pago efectivo de las mesadas pensionales, ello a partir de la vigencia de la Ley 700 de 2001”.

Así las cosas, las autoridades cuentan con varios plazos para dar respuesta a las peticiones relacionadas con derechos pensionales, ya sean quince días hábiles, cuatro meses calendario o seis meses, según el caso, y si la autoridad o entidad correspondiente no atiende injustificadamente los plazos establecidos por la ley y desarrollados por la jurisprudencia constitucional, vulnera el derecho de petición.

2.4. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA EL RECONOCIMIENTO DE PRESTACIONES ECONÓMICAS.

En varias ocasiones, la Corte Constitucional ha emitido pronunciamientos relacionados con la posibilidad de utilizar el mecanismo constitucional de tutela para solicitar el reconocimiento y pago de prestaciones sociales.

Frente a este tema, la Corporación ha señalado que la acción de tutela es un mecanismo de carácter subsidiario para aquellos eventos en los que el o los afectados no cuenten con otro procedimiento judicial de defensa que les permita acceder a lo pedido o, existiendo, éste no sea idóneo o eficaz para lograr la protección de sus derechos definitivamente. No obstante, se presentan situaciones en las que es posible impetrar la acción constitucional de tutela para lograr reconocimientos de índole prestacional que, en un primer plano, corresponderían a la jurisdicción ordinaria, como cuando la utilización de tal procedimiento conlleva a un perjuicio irremediable[13], y para tratar de evitarlo, es viable acudir a la garantía constitucional consagrada en el artículo 86 de la Carta Política.

De esta manera, la Corte ha puntualizado en el tema del reconocimiento y pago de pretensiones en materia pensional señalando que estas controversias deben dirimirse a través de la jurisdicción ordinaria laboral o de la contenciosa administrativa, según corresponda, pero que sólo en casos en los que por la inminencia, urgencia y gravedad de la situación, se hace imposible postergar la presentación de la acción constitucional para evitar un perjuicio irremediable su conocimiento corresponde a jueces constitucionales quienes tendrán que analizar, evaluar y verificar en cada caso en concreto, las condiciones expuestas por el afectado y establecer que el mecanismo ordinario no es el idóneo para dar pronta solución al conflicto, teniendo en cuenta las consecuencias que se pueden presentar para los derechos fundamentales del peticionario.

Para determinar que se está configurando un perjuicio irremediable, la Corte Constitucional ha señalado unos elementos que se deben presentar, como son:

(i) la inminencia, la cual se presenta cuando existe una situación “que amenaza o está por suceder prontamente” [14], con la característica de que sus consecuencias dañinas se pueden dar a corto plazo, razón por la que es necesario tomar medidas oportunas y rápidas para evitar que se lleve a cabo la afectación;

(ii) la urgencia, que se relaciona directamente con la necesidad o falta de algo que es necesario y que sin eso se pueden amenazar garantías fundamentales, que exige una pronta ejecución de forma ajustada a las circunstancias de cada caso;

(iii) la gravedad, que se advierte cuando las consecuencias de esa falencia o necesidad han producido o pueden producir un daño grande e intenso en el universo de derechos

fundamentales de una persona, lo cual puede desembocar en un menoscabo o detrimento de sus garantías. Dicha gravedad se reconoce fundada en la importancia que el ordenamiento jurídico le concede a ciertos bienes bajo su protección[15]:

“La gravedad obliga a basarse en la importancia que el orden jurídico concede a determinados bienes bajo su protección, de manera que la amenaza a uno de ellos es motivo de actuación oportuna y diligente por parte de las autoridades públicas. Luego no se trata de cualquier tipo de irreparabilidad, sino sólo de aquella que recae sobre un bien de gran significación para la persona, objetivamente. Y se anota la objetividad, por cuanto la gravedad debe ser determinada o determinable, so pena de caer en la indefinición jurídica, a todas luces inconveniente”[16].

Finalmente, (iv) la impostergabilidad de la acción, que lleva a que el amparo sea realmente oportuno pues, si se llegara a tardar o posponer se corre el riesgo de que no resulte tan eficaz como se requiere, así, se hace necesario acudir al amparo constitucional para obtener el restablecimiento o protección de los derechos fundamentales y evitar la amenaza o vulneración de los mismos, y las consecuencias que podría traer al accionante.

De otra parte, la Constitución Política reconoce la igualdad de las personas ante la ley y reconoce que gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, los cuales serán garantizados por las respectivas entidades o instituciones del Estado[17]. Esta protección se torna en especial cuando están inmersas personas que por su estado físico, mental, situación económica, o por su edad, están expuestos a una afectación mayor de sus derechos fundamentales por encontrarse en condición de debilidad manifiesta que es lo que justifica que se deban garantizar con mayor ahínco.

En ese contexto, le corresponde al Estado implementar mecanismos y brindar las herramientas necesarias para que estos sujetos puedan gozar de garantías constitucionales de forma acentuada y prioritaria, pues se encuentran en alguna condición de vulnerabilidad, en quienes puede recaer alguna circunstancia de discriminación.

En virtud de lo anterior, la Corte Constitucional ha resaltado los grupos poblacionales que gozan del amparo mencionado, de los cuales se puede destacar al de las personas de la tercera edad:

“(…) 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 estas personas, 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).”[18]

Si bien estos conceptos han desembocado en una protección especial por parte de esta Corporación, el hecho de pertenecer a este grupo de población no exime al juez constitucional de verificar siquiera de manera sumaria, los siguientes presupuestos de procedibilidad, los cuales se señalan en la Sentencia T-055 de 2006[19]:

“(i) que se trate de una persona de la tercera edad, para ser considerado sujeto especial de protección;

(iii) que se haya desplegado cierta actividad administrativa y judicial por el interesado tendiente a obtener la protección de sus derechos, y

(iv) que se acredite siquiera sumariamente, las razones por las cuales el medio judicial ordinario es ineficaz para lograr la protección inmediata de los derechos fundamentales presuntamente afectados. De este modo, deberá analizarse en cada caso concreto si se verifican estos requerimientos a fin de declarar la procedencia del amparo.”

Concluyendo, la Corporación ha señalado que en principio, la acción de tutela resulta improcedente cuando dicha situación se puede ventilar ante la jurisdicción ordinaria o la contenciosa, según el caso; no obstante de manera excepcional se admite su procedencia cuando la persona no cuente con otro mecanismo de defensa o cuando existiendo no es el idóneo o eficaz para la protección de sus derechos. Adicionalmente ha admitido el uso de esta acción cuando se evidencia la configuración de un perjuicio irremediable y éste se pretenda evitar, como sucede con las personas que conforman los grupos poblacionales que están llamados a gozar de una protección especial del Estado.

2.5. CARENCIA ACTUAL DE OBJETO. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA.

La naturaleza de la acción de tutela es garantizar la protección inmediata de los derechos

fundamentales, por lo que, cuando cesa la amenaza a los derechos fundamentales de quien invoca su protección, ya sea porque la situación que propiciaba dicha amenaza desapareció o fue superada, esta Corporación ha considerado que la acción de tutela pierde su razón de ser como mecanismo de protección judicial. Ello, por cuanto, en la medida en que cualquier decisión que el juez de tutela pueda adoptar frente al caso concreto carecerá de fundamento fáctico.

En este escenario, el juez de tutela queda imposibilitado para emitir orden alguna de protección del derecho fundamental invocado, de suerte que la Corte ha entendido que una decisión judicial bajo estas condiciones resulta inocua y contraria al objetivo constitucionalmente previsto para la acción de tutela[20].

Al respecto, en la Sentencia T-308 de 2003[21], la Corte señaló:

“[...] al interpretar el contenido y alcance del artículo 86 de la Constitución Política, en forma reiterada ha señalado que el objetivo de la acción de tutela se circunscribe a la protección inmediata y actual de los derechos fundamentales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas, o de los particulares en los casos expresamente consagrados en la ley.

Así las cosas, se tiene que el propósito de la tutela, como lo establece el mencionado artículo, es que el Juez Constitucional, de manera expedita, administre justicia en el caso concreto, profiriendo las órdenes que considere pertinentes a la autoridad pública o al particular que con sus acciones han amenazado o vulnerado derechos fundamentales y procurar así la defensa actual y cierta de los mismos.

No obstante, cuando la situación de hecho que causa la supuesta amenaza o vulneración del derecho alegado desaparece o se encuentra superada, la acción de tutela pierde toda razón de ser como mecanismo más apropiado y expedito de protección judicial, por cuanto (Sic) a que la decisión que pudiese adoptar el juez respecto del caso concreto resultaría a todas luces inocua, y por consiguiente contraria al objetivo constitucionalmente previsto para esta acción”.

Bajo ese entendido, la jurisprudencia de esta Corporación ha considerado que la carencia actual de objeto puede configurarse en los siguientes eventos:

(i) Por daño consumado se presenta cuando la vulneración o amenaza del derecho fundamental ha producido el perjuicio que se pretendía evitar con la acción de tutela, de modo tal que ya no es posible hacer cesar la violación o impedir que se concrete el peligro y lo único que procede es el resarcimiento del daño originado en la vulneración del derecho fundamental[22].

(ii) Por hecho superado cuando entre el momento de la interposición de la acción de tutela y el momento del fallo se satisface por completo la pretensión contenida en la demanda de amparo[23], es decir, aquello que se pretendía lograr mediante la orden del juez de tutela ha acaecido antes de que el mismo diera orden alguna[24].

En este último evento, es necesario demostrar que en realidad se ha satisfecho por completo la pretensión de la acción de tutela, esto es, que se demuestre el hecho superado[25].

Así las cosas, cuando se presente alguna de las dos circunstancias señaladas, el juez de tutela puede declarar, en la parte resolutive de la sentencia, la carencia actual de objeto y a prescindir de cualquier orden, con independencia de aquellas que se dirijan a prevenir al demandado sobre la inconstitucionalidad de su conducta y a advertirle de las sanciones a las que se hará acreedor en caso de que la misma se repita, al tenor del artículo 24 del Decreto 2591 de 1991.

Asimismo, es posible que la carencia actual de objeto se derive alguna 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 quede en el vacío[26]. Por ejemplo, en el caso en que, por una modificación en los hechos que originaron la acción de tutela, el/la tutelante perdieran el interés en la satisfacción de la pretensión solicitada o ésta fuera imposible de llevar a cabo[27].

Al respecto, es necesario referirse a lo analizado en la Sentencia T-988 de 2007[28] en la que tanto la EPS como los jueces de instancia se rehusaron a practicar la interrupción voluntaria de un embarazo producto de un acceso carnal violento en persona incapaz de resistir. Actuaciones que llevaron a que la accionante terminara su gestación por fuera del sistema de salud, por lo que, en sede de revisión, cualquier orden judicial dirigida a interrumpir el embarazo resultaba inocua.

En aquella oportunidad, la Sala de Revisión determinó que no se trataba de un hecho superado, pues no se presentó un daño consumado en vista de que el nacimiento no se produjo. Pero la Sala concluyó que revocaría parcialmente el fallo de tutela de primera instancia, en el sentido de confirmar la negativa de lo solicitado en la demanda de tutela, pero no por haber cesado la amenaza de los derechos fundamentales sino, como se vio, por la terminación de dicha amenaza por una simple carencia actual de objeto.

Finalmente, es relevante recordar que la carencia actual de objeto no impide un pronunciamiento de fondo sobre la existencia de una violación de derechos fundamentales y la corrección de las decisiones judiciales de instancia, salvo la hipótesis del daño consumado con anterioridad a la presentación de la acción de amparo, pues en ese caso, ésta es improcedente en virtud del artículo 6, numeral 4, del decreto 2591 de 1991.

“(…) no es perentorio para los jueces de instancia (…) incluir en la argumentación de su fallo el análisis sobre la vulneración de los derechos fundamentales planteada en la demanda. Sin embargo pueden hacerlo, sobre todo si consideran que la decisión debe incluir observaciones acerca de los hechos del caso estudiado, incluso para llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de la situación que originó la tutela, o para condenar su ocurrencia y advertir la inconveniencia de su repetición, so pena de las sanciones pertinentes”, tal como lo prescribe el artículo 24 del Decreto 2591 de 1991. Lo que es potestativo para los jueces de instancia, se convierte en obligatorio para la Corte Constitucional en sede de revisión pues como autoridad suprema de la Jurisdicción Constitucional tiene el deber de determinar el alcance de los derechos fundamentales cuya protección se solicita. Ahora bien, lo que sí resulta ineludible en estos casos, tanto para los jueces de instancia como para esta Corporación, es que la providencia judicial incluya la demostración de que en realidad se ha satisfecho por completo lo que se pretendía mediante la acción de tutela, esto es, que se demuestre el hecho superado, lo que autoriza a declarar en la parte resolutive de la sentencia la carencia actual de objeto y a prescindir de orden alguna, con independencia de aquellas que se dirijan a prevenir al demandado sobre la inconstitucionalidad de su conducta y a advertirle de las sanciones a las que se hará acreedor en caso de que la misma se repita, al tenor del artículo 24 del Decreto 2591 de 1991”.

Así las cosas, se concluye que la carencia actual de objeto puede presentarse (i) por daño

consumado, (ii) por hecho superado o (iii) por la ocurrencia de una circunstancia posterior a la presentación de la acción que evidencie que la orden del juez no surtirá ningún efecto, por la modificación en las situaciones que originaron la acción de tutela[30].

Del mismo modo, debe indicarse que un pronunciamiento judicial cuando se presenta la carencia actual de objeto, a pesar de la ausencia de una orden dirigida a conceder la solicitud de amparo, tiene importantes efectos en materia prevención de futuras violaciones de derechos fundamentales por parte de los jueces de instancia y de las entidades públicas o privadas, e incluso, puede llegar a ser un primer paso para proceder a la reparación de perjuicios y a la determinación de responsabilidades administrativas, penales y disciplinarias[31].

3. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

Con base en los fundamentos expuestos, y teniendo en cuenta que en sede de revisión se recibió la Resolución No. GNR 142 del 4 de enero de 2016, “Por la cual se reconoce una Pensión de VEJEZ en cumplimiento de un fallo judicial proferido por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Cali”, la Sala de Revisión determinará si, en razón de las pruebas allegadas, se configura la carencia actual de objeto por existir un hecho superado o, por el contrario, es necesario entrar al fondo del asunto para determinar si hubo o no una vulneración de derechos a la accionante por parte de COLPENSIONES.

En el caso bajo estudio, la actora solicita se le responda una petición que radicó en la entidad accionada desde el 12 de agosto de 2015, la cual iba encaminada a que se le incluyera en nómina de pensionados y a que se le pagaran las acreencias a su favor que consistían en mesadas adeudadas y los intereses correspondientes. Lo solicitado en la petición anterior, ya había sido ordenado dentro de un proceso ordinario laboral desde el 16 de septiembre de 2014.

En sede de tutela, la primera instancia, en fallo del 20 de noviembre de 2015, tuteló el derecho de petición de la accionante y ordenó a COLPENSIONES a que en un término de 48 horas después de la notificación de la sentencia atendiera y diera contestación de fondo a la petición de la señora Celestina Cossio de García.

Como se indicó, durante el trámite en sede de revisión, la apoderada de la accionante

envió por correo electrónico, copia de la Resolución No. GNR 142 del 4 de enero de 2016, “Por la cual se reconoce una Pensión de VEJEZ en cumplimiento de un fallo judicial proferido por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Cali”, en la cual se resuelve (i) dar cumplimiento al fallo judicial en mención y por lo tanto, reconocer y ordenar el pago de una pensión de vejez a la señora Celestina Cossio de García de un salario mínimo legal mensual vigente, desde 2010 hasta 2015, por un total a pagar de retroactivo de \$51.551.647; (ii) que la prestación reconocida junto con el retroactivo será ingresado en la nómina de enero de 2016 que se pagará en febrero del mismo año; y (iii) que a partir de la inclusión en nómina se harán los respectivos descuentos de ley.

De conformidad con lo expuesto, la carencia actual de objeto por hecho superado se presenta cuando entre el momento de la interposición de la acción de tutela y el fallo se ha satisfecho completamente lo solicitado en la acción, por lo que cualquier orden judicial en tal sentido se torna innecesaria[32]. Así, aquello que se pretendía lograr mediante la orden del juez de tutela ha acaecido antes de que el mismo diera orden alguna[33]. En estos casos, se debe demostrar que en realidad se ha cumplido por completo lo pretendido mediante la acción[34], permitiendo declarar en la parte resolutive de la sentencia la carencia actual de objeto por hecho superado y a prescindir de orden alguna.

Con el fin de corroborar el pago de lo ordenado por la Resolución referida, mediante comunicación telefónica[35] con la doctora María Rosaurina Rincón Ferrin, apoderada judicial de la peticionaria, se comprobó que el dinero ya había sido cancelado a la actora y recibido de conformidad. En consecuencia, se advierte que COLPENSIONES ya cumplió con las órdenes impartidas por el juez de tutela, y en la misma medida había resuelto la petición que, en principio, había generado la presente acción.

Así, en el caso analizado y teniendo en cuenta las pruebas que fueron allegadas en esta sede, la Sala infiere que antes de que se emitiera el presente fallo, las pretensiones de la accionante fueron satisfechas completamente con la expedición de la citada resolución, el pago de las mesadas pensionales y la inclusión en nómina, actuaciones corroboradas directamente con la apoderada de la peticionaria, por lo que cualquier orden que se tome se torna innecesaria al quedar establecido el hecho superado. En consecuencia, esta Sala de Revisión, constata la configuración de una carencia actual de objeto por un hecho superado.

No obstante, y reiterando lo señalado en cuanto a que la carencia actual de objeto no impide un pronunciamiento sobre la existencia de una violación de derechos fundamentales, esta Sala verificó que efectivamente se presentó una vulneración de la garantía constitucional del derecho de petición de la señora Celestina Cossio de García, en tanto su solicitud radicada el 12 de agosto de 2015 no fue respondida en los términos de ley, incluso COLPENSIONES en el oficio de contestación de la acción de tutela señaló que se había dado respuesta parcial al derecho de petición el día 19 de noviembre de 2015, es decir, catorce (14) días después de la interposición de la acción, lo que configura una clara violación del derecho fundamental en cabeza de la accionante, además de una demora injustificada en el cumplimiento de la sentencia que ordenaba el pago de las mesadas y la inclusión en nómina, por lo cual se advertirá a la entidad accionada que en adelante se abstenga de incurrir en conductas como las que dieron origen a la presentación de esta acción de tutela y cumpla de manera oportuna con las órdenes emitidas por autoridades judiciales en temas pensionales, máxime cuando se trate de adultos mayores que dependen de dicha prestación para suplir su mínimo vital.

4. CONCLUSIONES

4.1. En el presente caso se solicitaba la contestación de fondo de una solicitud de inclusión en nómina de pensionados y el pago de las mesadas retroactivas, lo cual ya había sido ordenado por sentencia judicial dentro de un proceso ordinario laboral en fallo del 16 de septiembre de 2014. Sin embargo en el trámite ante la Corte Constitucional, se constató que la entidad demandada ya había emitido el 4 de enero de 2016 la resolución que ordenaba el pago de las mesadas y la inclusión en nómina de la actora.

4.2. Teniendo en cuenta lo anterior, se verificó que las pretensiones iniciales de la petición fueron satisfechas completamente por lo que se declarará la carencia actual de objeto por hecho superado al concluir que cualquier decisión que se tome en esta sede resultaría inocua.

4.3. No obstante, la Sala verificó que efectivamente se presentó una vulneración de la garantía constitucional del derecho de petición de la señora Celestina Cossio de García, en tanto su solicitud radicada el 12 de agosto de 2015 no fue respondida en los términos de ley lo que configura una clara violación del derecho fundamental en cabeza de la accionante.

5. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- DECLARAR la carencia actual de objeto por hecho superado en la presente acción de tutela.

Segundo.- PREVENIR a COLPENSIONES a que en adelante se abstenga de incurrir en conductas como las que dieron origen a la presentación de esta acción de tutela y cumpla de manera oportuna con las órdenes emitidas por autoridades judiciales en temas pensionales, máxime cuando se trate de adultos mayores que dependen de dicha prestación para suplir su mínimo vital.

Tercero.- Por Secretaría General librar las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Tutela interpuesta el 5 de noviembre de 2015.

[2] Ley 1437 de 2011

[3] M.P. Alejandro Martínez Caballero

[4] M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

[5] M.P. Jaime Araujo Rentería

[6] “Artículo 6º. Las peticiones se resolverán o contestarán dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de su recibo. Cuando no fuere posible resolver o contestar la petición en dicho plazo, se deberá informar así al interesado, expresando los motivos de la demora y señalando a la vez la fecha en que se resolverá o dará respuesta”.

[7] Sentencia T-173 de 2013, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

[8] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

[9] “Artículo 19. El Gobierno Nacional establecerá los plazos y procedimientos para que las administradoras decidan acerca de las solicitudes relacionadas con pensiones por vejez, invalidez y sobrevivencia, sin que en ningún caso puedan exceder de cuatro (4) meses”.

[10] “Artículo 4º. A partir de la vigencia de la presente ley, los operadores públicos y privados del sistema general de pensiones y cesantías, que tengan a su cargo el reconocimiento del derecho pensional, tendrán un plazo no mayor de seis (6) meses a partir del momento en que se eleve la solicitud de reconocimiento por parte del interesado para adelantar los trámites necesarios tendientes al pago de las mesadas correspondientes”.

[11] “Artículo 33. Si el funcionario a quien se dirige la petición, o ante quien se cumple el deber legal de solicitar que inicie la actuación administrativa, no es el competente, deberá informarlo en el acto al interesado, si éste actúa verbalmente; o dentro del término de diez (10) días, a partir de la recepción si obró por escrito; en este último caso el funcionario a quien se hizo la petición deberá enviar el escrito, dentro del mismo término, al competente, y los términos establecidos para decidir se ampliarán en diez (10) días”.

[12] Sentencias T- 880 de 2010 y T-474 de 2009.

[13] T-576ª de 2011, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo: “Al respecto, Corte

Constitucional, Sentencia T-225 de 1993, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa. En dicho fallo, esta Corporación estudió el término “perjuicio irremediable”, considerando que según el artículo 6º del num. 1º del Decreto 2591 de 1991 se ‘entiende por irremediable el perjuicio que sólo puede ser reparado en su integridad mediante una indemnización’, de tal modo que para esta Corte el anterior enunciado antes de definir lo que es el concepto, lo que hace es describir el efecto del mismo, y aclaró:

“(…) El género próximo es el perjuicio; por tal, de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, ha de entenderse el ‘efecto de perjudicar o perjudicarse’, y perjudicar significa -según el mismo Diccionario- “ocasionar daño o menoscabo material o moral”. Por tanto, hay perjuicio cuando se presenta un daño o menoscabo material o moral injustificado, es decir, no como consecuencia de una acción legítima.

La indiferencia específica la encontramos en la voz ‘irremediable’. La primera noción que nos da el Diccionario es ‘que no se puede remediar’, y la lógica de ello es porque el bien jurídicamente protegido se deteriora irreversiblemente hasta tal punto, que ya no puede ser recuperado en su integridad.”

En la misma providencia se establecieron unos criterios que se deben presentar para que se configure un perjuicio irremediable. Ellos son:

[14] Sentencia T-225 de 2003, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[15] Sentencia T-576ª de 2011, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

[16] Sentencia T-225 de 1993 M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[17] Constitución Política. Artículo 13: “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozaran de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de su sexo, raza, origen nacional o familia, lengua, religión, opinión política o filosófica.

(....) El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

[18] Sentencia C-458 de 1997, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[19] M. P. Alfredo Beltrán Sierra.

[20] Sentencias T-147 de 2010, M.P. Nilson Pinilla Pinilla y T-358 de 2014, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[21] M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[22] Sentencia T-083 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

[23] Sentencia T-308 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil

[24] Sentencia T-200 de 2013, M.P. Alexei Julio Estrada.

[25] Ibídem.

[26] Sentencia T-200 de 2013, M.P. Alexei Julio Estrada.

[27] Sentencia T-585 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[28] M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[29] M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[30] Sentencia T-129 de 2016, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[31] Sentencia T-200 de 2013, M.P. Alexei Julio Estrada.

[32] Ibídem.

[33] Sentencias T-170 de 2009, T-309 de 2006, T-308 de 2003 y T-972 de 2000, entre muchas otras.

[34] Ibídem.

[35] Llamada telefónica realizada el día 13 de abril de 2016.