

ACCION DE TUTELA PARA RECONOCIMIENTO DE SUSTITUCION PENSIONAL-Procedencia excepcional a favor de sujetos de especial protección constitucional o personas en circunstancias de debilidad manifiesta

La [accionante] es una persona de la tercera edad que en la actualidad tiene 82 años y, por ende, superó la expectativa de vida certificada por el DANE y tan solo devenga un ingreso de \$45.000 pesos, producto de un subsidio reconocido por el programa Colombia Mayor, razón por la cual, requiere, de la ayuda de varios familiares para efectos de solventar los gastos mensuales que tiene. En suma, la acción de tutela interpuesta acredita el requisito de subsidiariedad, como quiera que pese a que la señora, cuenta con un mecanismo judicial idóneo para discutir el problema jurídico planteado, el mismo no idóneo, en atención a las especiales circunstancias que la rodean.

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL Y SUSTITUCION PENSIONAL-Desconocimiento cuando se exige que se prueben circunstancias adicionales a las que están previstas en la ley

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO-Se reconoció sustitución pensional

Se presenta una carencia actual de objeto, por hecho superado, como quiera que (i) existió una variación total de la situación fáctica de dio origen a la interposición de la acción de tutela por parte de la [accionante]; (ii) situación que conllevó a la satisfacción íntegra de las pretensiones; y (iii) fue como consecuencia de una conducta desplegada única y exclusivamente por la entidad accionada, Colpensiones.

Referencia: Expediente T-7.629.623

Acción de tutela instaurada por: Reyes Dolores Martínez Silva en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones.

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D.C., quince (15) de octubre de dos mil veinte (2020)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado y los Magistrados Antonio José Lizarazo Ocampo y Alejandro Linares Cantillo, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de las sentencias adoptadas en primera instancia y en segunda instancia por el Juzgado Cuarto de Familia de Santa Marta, Magdalena y la Sala Civil – Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta, mediante las cuales se estudió la posible vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, a la

seguridad social y a la igualdad de la señora Reyes Dolores Martínez Silva por parte de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones.

I. ANTECEDENTES

A. LA DEMANDA DE TUTELA

La señora Reyes Dolores Martínez Silva, actuando mediante apoderado¹, interpuso acción de tutela el día 27 de junio de 2019 en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones, en adelante Colpensiones, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la seguridad social y a la igualdad, en atención a la negativa de esa entidad de adelantar el trámite tendiente a determinar si tiene o no derecho a que se le reconozca la sustitución pensional².

A. HECHOS RELEVANTES

1. La señora Reyes Dolores Martínez Silva, quien en la actualidad tiene 82 años³, contrajo matrimonio con el señor Inocencio Antonio López Mendoza el día 11 de marzo de 1964. Convivió con él hasta el día 22 de mayo de 2018, fecha en la que el último falleció⁵.

2. Al fallecido señor Inocencio Antonio López Mendoza, Colpensiones le reconoció el derecho a la pensión de invalidez desde el 1 de julio de 2013 mediante la resolución GNR 156394 del 27 de junio de 2013, por un monto de un salario mínimo mensual legal vigente.

3. El 7 de junio de 2018, la señora Reyes Dolores Martínez Silva, en su calidad de cónyuge sobreviviente, solicitó a través de abogado, el reconocimiento de la sustitución pensional a Colpensiones⁶. Sin embargo, mediante oficio del 8 de junio de 2018, Colpensiones respondió la solicitud afirmando que, realizada la consulta con Asofondos, se evidenció que estaba en trámite el reconocimiento de otra prestación en el régimen de ahorro individual, por lo que solicitó a la accionante un certificado sobre dicha actuación⁷.

4. Posteriormente, mediante un escrito del 14 de junio de 2018, la señora Reyes Dolores Martínez Silva reiteró la petición a Colpensiones, argumentando que su fallecido cónyuge únicamente percibió una pensión de invalidez que fue reconocida por esa entidad⁸. Pese a lo anterior, el día 25 de junio de 2018 Colpensiones respondió afirmando que no era posible darle trámite a su solicitud pensional, en atención a que, una vez revisada la base de datos del Sistema de Información de Administradoras de Fondos de Pensiones -SIAFP-, era posible advertir que el señor Inocencio Antonio López Mendoza estuvo afiliado a Porvenir S.A. desde el 1 de agosto de 1998 y, que dicha entidad, ya le reconoció una prestación⁹.

5. Finalmente, la señora Reyes Dolores Martínez Silva informó que en el año 2007 la Asamblea Departamental del Magdalena, empleadora de su fallecido cónyuge, remitió los aportes correspondientes a 26 semanas por error al entonces Fondo de Pensiones y Cesantías Horizonte S.A., entidad que devolvió dichos aportes en virtud de la orden de tutela proferida por el Juzgado Sexto Civil Municipal de Santa Marta¹⁰.

A. RESPUESTA DE LA ENTIDAD ACCIONADA

6. Mediante auto del 3 de julio de 2019, el Juzgado Cuarto de Familia Oral del Circuito de Santa Marta, Magdalena, avocó conocimiento de la acción de tutela interpuesta por la señora Reyes Dolores Martínez Silva en contra de Colpensiones y vinculó al proceso a Porvenir S.A., a la Asamblea Departamental del Magdalena y al Juzgado Sexto Civil Municipal de Santa Marta¹¹.

Posteriormente, mediante auto del 15 de julio de 2019, el Juzgado Cuarto de Familia Oral del Circuito de Santa Marta vinculó a la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías – Asofondos-12

Asamblea Departamental del Magdalena13

7. Mediante escrito del 5 de julio de 2019, la Asamblea Departamental del Magdalena intervino en el proceso de tutela para solicitar su desvinculación del mismo, argumentando que la supuesta conducta vulneradora no fue cometida por esa entidad y que, en todo caso, también carecen de competencia para pronunciarse.

Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y de cesantías – Asofondos

8. Mediante escrito presentado el 15 de julio de 2019, Asofondos solicitó que se declarara su falta de legitimación en la causa por pasiva, como quiera que dentro de sus facultades no está la de conceder o no derechos o prestaciones, pues no tiene competencia para modificar la información suministrada por las administradoras.

9. Pese a que fueron debidamente notificados de este proceso de tutela, Colpensiones y Porvenir S.A. no se pronunciaron dentro del proceso.

A. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN

Primera instancia: Juzgado Cuarto de Familia de Santa Marta¹⁴

En efecto, frente al primero el juez constitucional argumentó que habían transcurrido más de 6 meses entre la interposición de la acción de tutela y la fecha de la última comunicación proferida por Colpensiones y que, en ese sentido, a su juicio, ese término era desproporcionado. De igual forma, advirtió que, en todo caso, la accionante tiene otros mecanismos administrativos y judiciales para efectos de ejercer la defensa material de sus derechos.

Sala Civil – Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta¹⁵

11. La parte accionante impugnó la decisión de primera instancia argumentando que: (i) el juez constitucional erró al considerar que la acción de tutela no acredita el requisito de subsidiariedad, en la medida en la que advirtió que su pretensión no es el reconocimiento pensional, sino que se le ordene a la entidad accionada que le dé trámite a su solicitud pensional; y (ii) también acotó que la jurisprudencia constitucional, ha permitido flexibilizar el requisito de inmediatez cuando se trata del reconocimiento de un derecho de carácter periódico, como es el caso de las prestaciones que se derivan de la seguridad social¹⁶.

12. Mediante sentencia del 28 de agosto de 2019, la Sala Civil – Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta decidió confirmar la sentencia de primera instancia. Sin embargo, consideró que el único requisito de procedibilidad incumplido era el de subsidiariedad, como quiera que la accionante tenía la carga que no cumplió de aportar un certificado en el que constara si su cónyuge tenía o no una prestación reconocida por alguna

entidad del régimen de ahorro individual.

A. ACTUACIONES ADELANTADAS ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y PRUEBAS APORTADAS EN SEDE DE REVISIÓN

Auto de pruebas del 2 de diciembre de 2019¹⁷

1. Mediante auto del 2 de diciembre de 2019 y, con el ánimo de (i) determinar las condiciones de procedencia de la acción de tutela; y (ii) conocer el estado actual del trámite de reconocimiento pensional, el Magistrado sustanciador, con fundamento en el artículo 64 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional, decidió practicar pruebas¹⁸. Por lo anterior, ofició a (i) la señora Reyes Dolores Martínez Silva; (ii) Colpensiones; y (iii) Porvenir S.A. para que ampliaran la información que suministraron dentro de la acción de tutela de la referencia o, en su defecto, aportaran elementos de juicio nuevos al debate.

1. Particularmente, a la señora Reyes Dolores Martínez Silva se le preguntó acerca de (i) cómo está integrado su núcleo familiar; (ii) los ingresos y gastos mensuales que tiene; (iii) si es propietaria de algún inmueble; y finalmente, (iv) si ha iniciado algún otro proceso judicial en contra de las entidades accionadas y vinculadas a la acción de tutela.

1. A Colpensiones se le indagó respecto de (i) el estado actual del trámite pensional de la señora Reyes Dolores Martínez Silva; y (ii) el procedimiento que se adelanta para verificar las prestaciones que esa entidad concede.

1. Finalmente, se le preguntó a Porvenir S.A. acerca de (i) si el señor Inocencio Antonio López

Mendoza en algún momento estuvo afiliado a ese fondo; y (ii) si esa entidad reconoció alguna prestación al citado señor.

Reyes Dolores Martínez Silva¹⁹

1. Mediante escrito del 9 de diciembre de 2019, la señora Reyes Dolores Martínez Silva procedió a contestar las preguntas planteadas por el Magistrado sustanciador de la siguiente forma: (i) manifestó que no cuenta con ningún ingreso diferente a un subsidio estatal al adulto mayor que recibe del municipio por un valor de 45 mil pesos²⁰; (ii) anotó que convive con 2 nietas mayores de edad y 3 biznietos menores de edad, quienes le colaboran para su sostenimiento diario²¹; (iii) afirmó que vive en un inmueble que le asignó el municipio de Ciénaga, Magdalena, en el año 2003²²; (iv) finalmente, informó no haber iniciado otro proceso judicial por las mismas razones.

Colpensiones²³

1. Mediante escrito del 13 de diciembre de 2019²⁴, Colpensiones procedió a responder las preguntas planteadas de la siguiente forma: Respecto del estado actual del trámite, manifestó que si bien al verificar, inicialmente en el sistema, el cónyuge fallecido de la accionante aparecía con una novedad de reconocimiento prestacional en el régimen de ahorro individual, esta situación fue corregida y, por ende, se superaron las dificultades existentes para efectos de darle trámite a la solicitud pensional.

1. Posteriormente, mediante escrito radicado el 27 de enero de 2019 en la Corte Constitucional²⁵, Colpensiones procedió a informar que ya recibió la solicitud pensional de la señora Reyes Dolores Martínez Silva, petición a la que se le está dando trámite

correspondiente, luego de la corrección realizada en el sistema, para efectos de decidir de fondo si la accionante es o no beneficiaria de la sustitución pensional. Por lo anterior, solicitó que se declarara la carencia actual de objeto, por hecho superado.

1. Finalmente, mediante escrito remitido el 27 de febrero de 2020, Colpensiones informó a esta Corte que mediante resolución 54478 proferida el día anterior, esa entidad reconoció a la accionante la sustitución pensional de la prestación que devengaba su fallecido cónyuge, en cuantía de un SMLMV26.

Porvenir S.A.27

1. Mediante escrito del 9 de diciembre de 2018, Porvenir S.A. procedió a responder las preguntas planteadas por el Magistrado sustanciador, informando que: (i) En efecto, en virtud de una orden judicial, al señor Inocencio Antonio López Mendoza se le devolvió la suma correspondiente a unas semanas remitidas por su empleador al Fondo de Pensiones y Cesantías Horizonte, el cual fue, posteriormente, absorbido por Porvenir S.A. y; (ii) no existe a la fecha ninguna reclamación ante ese fondo de prestaciones, por parte de la accionante o su fallecido cónyuge.

I. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

1. Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para proferir sentencia dentro de las acciones de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86, inciso 2

y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y, en cumplimiento del Auto del 30 de octubre de 2019, expedido por la Sala Número Diez de Selección de esta corporación, que ordenó la revisión del presente caso²⁸.

A. CUESTIÓN PREVIA: PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA

1. De acuerdo a lo establecido en el Decreto 2591 de 1991, para el ejercicio de la acción de tutela se deben acreditar unos requisitos que permitan establecer su procedencia para resolver el problema jurídico puesto en conocimiento del juez constitucional. Así las cosas, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional procederá a realizar un análisis sobre (i) la legitimación en la causa por activa y por pasiva; (ii) la inmediatez y, por último, (iii) la subsidiariedad.

1. Legitimación por activa: El artículo 86 de la Constitución Política²⁹ establece que toda persona que considere que sus derechos fundamentales han sido vulnerados o se encuentren amenazados, podrá interponer acción de tutela directamente o a través de un representante que actúe en su nombre.

Si bien el titular de los derechos fundamentales es a quien, en principio, le corresponde interponer el amparo constitucional, lo cierto es que es posible que un tercero acuda ante el juez constitucional. En efecto, el artículo 1030 del Decreto 2591 de 1991³¹ establece que la acción de tutela también puede ser interpuesta por el representante de la persona que ha visto vulneradas sus prerrogativas, por otra persona que agencie oficiosamente los derechos del titular ante la imposibilidad de este último de acudir por sí mismo al amparo o por el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.

1. Legitimación por pasiva: El artículo 5 del Decreto 2591 de 1991³³ establece que la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de una autoridad pública que haya violado, viole o amenace un derecho fundamental. También procede contra acciones u omisiones de particulares, de conformidad con lo establecido en el Capítulo III del Decreto, particularmente, las hipótesis se encuentran plasmadas en el artículo 4234.

En el caso que nos ocupa, Colpensiones es una empresa industrial y comercial del Estado y, en esa medida, goza de legitimación en la causa por pasiva dentro del presente trámite de tutela. Adicionalmente, es importante resaltar que la conducta vulneradora que conllevó a la interposición de la acción de tutela que, actualmente revisa la Sala Cuarta de Revisión, fue endilgada a Colpensiones, como quiera que fue esa entidad quien se negó a darle trámite a la solicitud pensional de la accionante, alegando que, de conformidad con el sistema, el fallecido cónyuge de la accionante, reportaba una novedad de reconocimiento prestacional en el régimen de ahorro individual.

En este caso, la Asociación Colombiana de Fondo de Pensiones y Cesantías – Asofondos, Porvenir S.A., la Asamblea Departamental de Magdalena y el Juzgado Sexto Civil Municipal de Santa Marta, vinculadas por el juez constitucional de primera instancia, no se encuentran legitimadas en la causa por pasiva, como quiera que no eran las responsables de adelantar el trámite de reconocimiento pensional solicitado por la accionante y brindar una respuesta de fondo. Así, no se les endilgó conducta vulneradora alguna, y en consecuencia, la Sala ordenará su desvinculación de este trámite.

1. Inmediatez: El principio de inmediatez de la acción de tutela está instituido para asegurar la efectividad del amparo y, particularmente, garantizar la protección inmediata de los derechos fundamentales que se encuentren amenazados o se hayan visto vulnerados por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular en los casos previstos en la

Constitución y demás normas reglamentarias, así como en la jurisprudencia de esta Corte. Por lo tanto, el transcurso de un lapso desproporcionado entre los hechos y la interposición del amparo tornaría a la acción en improcedente, puesto que desatendería su fin principal.

En desarrollo de lo anterior, la jurisprudencia constitucional, interpretando el artículo 86 de la Constitución, ha sostenido que, si bien no existe caducidad para efectos de la interposición de la acción de tutela, lo cierto es que una de las características innatas de este mecanismo constitucional es que su finalidad es la protección inmediata de los derechos. Es decir, que su interposición se habilita cuando existe una amenaza que requiera de una intervención urgente del juez constitucional, para salvaguardar uno o varios derechos fundamentales³⁵.

1. Ello necesariamente lleva a concluir que entre la comisión de la conducta vulneradora y la interposición de la acción de tutela debe transcurrir un término razonable, pues admitir lo contrario, es decir, la procedencia del amparo luego de mucho tiempo, implica la desnaturalización del mecanismo judicial dispuesto en el artículo 86 de la Constitución, situación que, además, puede generar violaciones de derechos de terceros y generar inseguridad jurídica³⁶. Pese a lo anterior, la valoración de la inmediatez, como requisito de procedencia, no es un asunto fácil, en la medida en la que al juez constitucional le corresponde evaluar dicha situación de conformidad con las circunstancias de cada caso concreto

1. Precisamente, en la sentencia SU-108 de 2018, la Sala Plena de esta corporación, considero que el principio de inmediatez debe ser analizado, por parte del juez constitucional, bajo tres reglas: (i) está instituido para garantizar la seguridad jurídica y evitar la violación de los derechos de terceros que podrían verse afectados por la interposición tardía de la acción de tutela; (ii) es necesario que se verifique su cumplimiento a la luz del criterio de razonabilidad en cada caso en concreto; y (iii) responde a una de las características más importantes del amparo constitucional, en la medida en que este mecanismo busca una respuesta oportuna frente a una amenaza urgente de los derechos fundamentales o una

afectación que exige remedio.

1. En lo que tiene que ver con la segunda de las reglas antes descritas, es decir, con la obligación que tiene el juez constitucional de verificar el cumplimiento del requisito de inmediatez, de conformidad con las características de cada caso, esta Corte ha considerado que es imposible fijar un plazo objetivo que sea considerado oportuno para la interposición de la acción de tutela, pero sí ha delimitado algunas circunstancias que, por sí mismas, permiten estudiar dicho requisito atendiendo al concepto de razonabilidad.

1. En efecto, en la jurisprudencia constitucional³⁷ se ha establecido que es posible flexibilizar el requisito de procedencia de la acción de tutela, denominado inmediatez, cuando: (i) existen razones que justifiquen la inactividad, como sería el la ocurrencia de un hecho de fuerza mayor y un caso fortuito; (ii) la vulneración de los derechos permanece en el tiempo y, por lo tanto, es continua y actual; y (iii) la carga de presentar la tutela en término es desproporcionada, atendiendo a la condición de sujeto de especial protección constitucional del accionante.

1. En suma, el principio de inmediatez, como requisito de procedibilidad de la acción de tutela, es fundamental como quiera que responde a una de las características esenciales del amparo constitucional que es la protección pronta de los derechos transgredidos o amenazados. Así, pese a que la acción de tutela no tiene un término de caducidad, la Corte ha reconocido que este mecanismo debe ser interpuesto dentro de un plazo razonable, circunstancia que, en todo caso, debe ser valorada por el juez en cada caso en concreto, teniendo en cuenta la razones que justifican el acudir a este medio de manera tardía, la permanencia de la vulneración en el tiempo y la protección constitucional reforzada de la cual pueda gozar el accionante.

1. En ese orden de ideas, la Sala Cuarta de Revisión considera que, en este caso, la acción de

tutela interpuesta por la señora Reyes Dolores Martínez Silva, actuando mediante apoderado, acredita el requisito de inmediatez, en la medida en la que si bien aquella presentó la acción de tutela bajo revisión el día 27 de junio de 2019³⁸ en contra de Colpensiones, solicitando el amparo de sus derechos al debido proceso, a la seguridad social y a la igualdad y la última actuación registrada de la entidad es del 25 de junio de 2018³⁹, lo que indica que indica que entre uno y otro momento transcurrió casi un año; lo cierto es que, en atención a lo siguiente es posible flexibilizar dicho requisito:

1. En primer lugar, se trata de una persona de la tercera edad en condición de vulnerabilidad, como quiera que en la actualidad tiene 82 años y tan sólo percibe un ingreso de \$45.000 pesos correspondiente a un subsidio del programa gubernamental Colombia Mayor.

1. De igual forma, es importante advertir que, pese a que, en este caso, la conducta que causa la vulneración es la traba administrativa impuesta por Colpensiones, la pretensión final de la señora Reyes Dolores Martínez Silva con dicha solicitud es el reconocimiento del derecho a la sustitución pensional, es decir, la garantía de su derecho a la seguridad social.

1. Subsidiariedad: En virtud de lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, la reiterada jurisprudencia constitucional adoptada en la materia⁴⁰ y los artículos concordantes del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela tiene un carácter residual y subsidiario, razón por la cual sólo procede excepcionalmente como mecanismo de protección definitiva: (i) cuando el presunto afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, (ii) cuando existiendo, ese medio carezca de idoneidad o eficacia para proteger de forma adecuada, oportuna e integral los derechos fundamentales, en las circunstancias del caso concreto; así mismo, procederá como mecanismo transitorio cuando se interponga para evitar la consumación de un perjuicio irremediable a un derecho fundamental. En el evento de proceder como mecanismo transitorio, la protección se extenderá hasta tanto se produzca una decisión definitiva por parte del juez ordinario⁴¹.

1. En ese orden de ideas, la acción de tutela es un mecanismo dispuesto en la Constitución (Art. 86) con el fin de obtener la protección efectiva de los derechos fundamentales, cuando el accionante no disponga de otros instrumentos judiciales de defensa, o cuando existiendo, estos no sean idóneos o eficaces. De lo anterior se desprende que el amparo constitucional es residual y subsidiario frente a los medios de defensa ordinarios existentes en el ordenamiento jurídico y, en esa medida, en casos como el que es objeto de revisión, en principio la acción de tutela no es procedente, como quiera los jueces ordinarios laborales, son a quienes, en principio, les corresponde decidir sobre los conflictos que se presentan entre las administradoras de pensiones y sus afiliados.

1. Pese a ello, esta corporación, a través de su jurisprudencia, ha ajustado dicho principio a los valores y reglas consignadas en la Constitución y en el Decreto 2591 de 1991, señalando que existen algunos eventos en los cuales es posible que el juez constitucional pueda resolver de fondo controversias relacionadas con el reconocimiento de derechos pensionales. Es decir que, en cada caso, corresponde al fallador examinar las particularidades del asunto, para determinar si los medios de defensa existentes son eficaces, en el caso concreto o si, en otro escenario, la acción de tutela procede, de manera transitoria, ante el riesgo inminente de la configuración de un perjuicio irremediable.

1. En ese orden de ideas, la Sala Cuarta de Revisión advierte que, en este caso, el presupuesto de subsidiariedad debe ser analizado desde dos perspectivas en consideración a la conducta vulneradora planteada. Ello, como quiera que la pretensión de la señora Reyes Dolores Martínez Silva no está relacionada con el reconocimiento de la sustitución pensional, sino que la acción de tutela bajo revisión tiene la finalidad de superar la traba administrativa impuesta por esa entidad y que se tradujo en que no se le dio trámite a la solicitud, es decir que para el momento de la interposición del amparo constitucional, no se había decidido de fondo si la accionante tenía o no derecho a la referida sustitución. Sin embargo, lo cierto es que, el hecho de que Colpensiones no decida de fondo, también frustra la intención de la señora Martínez Silva de ser beneficiaria de un derecho pensional.

1. Frente a lo primero, es decir, a la traba administrativa impuesta por Colpensiones, la Sala considera que no existe en el ordenamiento jurídico, mecanismo jurídico alguno que permita resolver dicha situación por sí sola. Pese a ello, lo cierto es que el resultado del proceso declarativo previsto en el artículo 242 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, cuya finalidad, en principio, es el reconocimiento del derecho prestacional, también generaría, en abstracto, la superación de dicha situación.

1. Así las cosas, para la Sala es claro que la señora Reyes Dolores Martínez Silva contaba con un mecanismo judicial idóneo. Ahora bien, dicho medio no es eficaz para resolver el problema jurídico planteado, en la medida en la que las condiciones específicas de la señora Reyes Dolores Martínez Silva, hacen para ésta desproporcionado soportar la carga de adelantar un proceso judicial. En efecto, la accionante es una persona de la tercera edad que en la actualidad tiene 82 años y, por ende, superó la expectativa de vida certificada por el DANE⁴³ y tan solo devenga un ingreso de \$45.000 pesos, producto de un subsidio reconocido por el programa Colombia Mayor, razón por la cual, requiere, de la ayuda de varios familiares para efectos de solventar los gastos mensuales que tiene.

1. En suma, la acción de tutela interpuesta acredita el requisito de subsidiariedad, como quiera que pese a que la señora Reyes Dolores Martínez Silva, cuenta con un mecanismo judicial idóneo para discutir el problema jurídico planteado, el mismo no idóneo, en atención a las especiales circunstancias que la rodean.

A. CUESTIÓN PREVIA: CARENCIA ACTUAL DE OBJETO – REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA⁴⁴

1. Por regla general, en un proceso de tutela, al juez constitucional le corresponde verificar, en un primer momento, los requisitos de procedencia previstos en el artículo 86 de la Constitución y en el Decreto 2591 de 1991⁴⁵ (legitimación en la causa por activa y pasiva, inmediatez y subsidiariedad) y; si estos se acreditan, deberá determinar la configuración o no

de la vulneración de los derechos fundamentales invocados. Sin embargo, puede ocurrir que una vez superado el análisis de procedibilidad de la acción de tutela, el fallador encuentre que ha ocurrido una variación sustancial de los hechos que ocasionaron la interposición del amparo constitucional, de tal forma que desaparezca el objeto de litigio, ya sea porque (i) las pretensiones fueron satisfechas; (ii) ocurrió el daño que se pretendía evitar o, (iii) se perdió el interés en la prosperidad de la acción de tutela.

Las hipótesis antes mencionadas han sido denominadas por la jurisprudencia constitucional como (i) hecho superado; (ii) daño consumado y (iii) situación sobreviniente, respectivamente. Por ende, esta Corte ha considerado que cuando los jueces constitucionales están frente a una de estas circunstancias, por regla general, no pueden decidir de fondo la acción de tutela interpuesta, como quiera que la misma perdió el objeto jurídico y una orden al respecto “caería en el vacío” o “no tendría efecto alguno”⁴⁶, razón por la cual deberán declarar la carencia actual de objeto.

1. En primer lugar, el fenómeno del hecho superado se encuentra previsto en el artículo 26 del Decreto 2591 de 1991⁴⁷ y se refiere a la satisfacción integral de las pretensiones entre el momento de la interposición de la acción de tutela y la sentencia, con fundamento en actuaciones atribuibles al extremo accionado dentro del proceso. Lo anterior, implica que el pronunciamiento del juez constitucional se torna inane, como quiera no es posible ordenar (i) hacer algo que ya se realizó o; (ii) abstenerse de desplegar una conducta que ya cesó.

Debido a lo anterior, al juez constitucional no le corresponde, en principio, pronunciarse de fondo dentro de la acción de tutela en la que hay carencia de objeto, es decir, que ya no tiene objeto verificar si se configuró o no la vulneración de los derechos fundamentales. Pese a ello, si el juez constitucional advierte que la conducta u omisión desplegada por el extremo accionado es a todas luces contraria la Constitución, puede realizar un llamado de atención para conminar a la no repetir dichas acciones en el futuro⁴⁸.

En suma, para que se configure la carencia actual de objeto por hecho superado, se requiere, como mínimo, lo siguiente: “(i) que ocurra una variación en los hechos que originaron la acción; (ii) que dicha variación implique una satisfacción íntegra de las pretensiones de la demanda; y (iii) que ello se deba a una conducta asumida por la parte demandada, de tal forma que pueda afirmarse que la vulneración cesó, por un hecho imputable a su voluntad”⁴⁹. En atención a ello, por ejemplo, esta Corte declaró la existencia de un hecho superado en casos en los que se reconocieron derechos pensionales sin la intervención de alguna autoridad judicial en uno u otro sentido⁵⁰.

1. En segundo término, el daño consumado se presenta cuando entre el momento de la interposición de la acción de tutela y el de la sentencia judicial, se materializa el daño que se pretendía evitar activando el amparo constitucional. En ese sentido, cualquier orden que el juez constitucional pudiese dictar “caería en el vacío”, en la medida en la que la protección inmediata que se busca garantizar con este mecanismo pierde su objeto. Ello ocurre, por ejemplo, cuando tras la muerte del accionante, se desnaturaliza la protección de su derecho a la salud, el cual se buscaba garantizar a través de la tutela interpuesta⁵¹.

En este escenario, al no ser posible reestablecer el derecho fundamental vulnerado, lo que corresponde es el resarcimiento del daño causado, pretensión que, en principio, no puede ser agotada mediante el ejercicio de la acción de tutela, puesto que la finalidad de ésta no es la de actuar como mecanismo de reparación de perjuicios⁵². Así, para que el juez constitucional declare la configuración de un daño consumado, deberá verificar que “(i) ocurra una variación en los hechos que originaron la acción; (ii) que la misma derive en una afectación al peticionario; (iii) que esa afectación sea resultado de la acción u omisión atribuible a la parte accionada que motivó la interposición de la acción; y (iv) que, como consecuencia de ello, ya no sea posible al juez acceder a lo solicitado”⁵³.

1. Finalmente, el acaecimiento de una situación sobreviniente se configura en aquellos casos en los que, entre la interposición de la acción y el momento del fallo, cambian las condiciones

fácticas que dieron origen al proceso constitucional, bien sea porque (i) el accionante asumió una carga que no le correspondía; (ii) perdió interés en el resultado del proceso; o (iii) las pretensiones son imposibles de llevar a cabo⁵⁴. En todo caso, esta hipótesis se diferencia del hecho superado, en tanto que la variación de los hechos no ocurre en virtud de una actuación del extremo accionado.

La Corte ha declarado la carencia actual de objeto por la ocurrencia de un hecho sobreviniente, en casos en los que se ha perdido el interés en el resultado de la acción de tutela porque “(i) la vulneración cesó en cumplimiento de una orden judicial; (ii) la situación del accionante mutó, de tal forma que ya no requiere lo que había solicitado inicialmente; y (iii) se reconoció a favor del demandante un derecho, que hizo que perdiera el interés en el reconocimiento de lo que solicitaba en la tutela”⁵⁵. Así, para que el juez constitucional pueda declarar la carencia actual de objeto, en este caso, deberá verificar la variación de las condiciones fácticas que dieron origen al proceso judicial; que, como consecuencia de lo anterior, el demandante perdió el interés en el resultado del mismo o simplemente las pretensiones no se pueden hacer efectivas y que, en todo caso, ese cambio en los hechos no es atribuible al extremo accionado⁵⁶.

En el proceso de tutela interpuesto por la señora Reyes Dolores Martínez Silva se configura la carencia actual de objeto, por hecho superado

1. Para la Sala Cuarta de Revisión, en este caso, se presenta una carencia actual de objeto, por hecho superado, como quiera que (i) existió una variación total de la situación fáctica de dio origen a la interposición de la acción de tutela por parte de la señora Reyes Dolores Martínez Silva; (ii) situación que conllevó a la satisfacción íntegra de las pretensiones; y (iii) fue como consecuencia de una conducta desplegada única y exclusivamente por la entidad accionada, Colpensiones.

1. En efecto, es importante recordar que la conducta vulneradora que dio origen a la acción de tutela que hoy revisa la Corte Constitucional, fue la negativa de Colpensiones de dar trámite al reconocimiento de la sustitución pensional, petición interpuesta por la señora Reyes Dolores Martínez Silva con fundamento en el fallecimiento de su cónyuge, quien devengaba una pensión a cargo de esa entidad. Debido a lo anterior, la demandante acudió al amparo constitucional con la finalidad de lograr destrabar el trámite administrativo, para que, de esta forma, Colpensiones le resolviera de fondo si tenía o no derecho al reconocimiento prestacional.

1. Ahora bien, antes de que la Sala Cuarta de Revisión proferiera decisión judicial alguna, Colpensiones remitió dos escritos, por medio de los cuales puso en conocimiento de esta Corte lo siguiente: (i) el día 27 de enero de 2020, manifestó que, luego de realizada una corrección en el sistema dicha entidad, procedió a darle trámite a la solicitud de la accionante con la intención de decidir de fondo si es o no acreedora del derecho pensional que solicitó y; (ii) el 27 de febrero de 2020, Colpensiones informó que mediante resolución 54478 proferida el día inmediatamente anterior, reconoció a la señora Reyes Dolores Martínez Silva la sustitución pensional de la prestación que devengaba su fallecido cónyuge, en cuantía de un 1 SMLMV.

1. Para la Sala es claro que, en atención a lo anterior, se cumplen las condiciones necesarias para declarar la carencia actual de objeto por hecho superado, en tanto que variaron las condiciones fácticas que dieron origen a la interposición de la tutela, como consecuencia de una actuación desplegada exclusivamente por Colpensiones y que culminó con la satisfacción integral de las pretensiones de la accionante, es decir, con el trámite integral de la solicitud pensional y el posterior reconocimiento prestacional. En ese orden de ideas, decidir el presente caso de fondo, en sede de revisión, resultaría inane, en tanto que se perdió el objeto de la acción de tutela bajo revisión.

1. Por lo anterior, la Sala Cuarta de Revisión revocará las decisiones de tutela de primera y

segunda instancia, por medio de las cuales se declaró improcedente la acción de tutela de la referencia y procederá, en su lugar, a declarar la carencia actual de objeto por hecho superado. No obstante, la Sala Cuarta de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, llama la atención de Colpensiones en el sentido de abstenerse de interponer barreras en los procedimientos de reconocimiento de prestaciones de la seguridad social, al poner de presente razones o requisitos no previstos en las leyes para el trámite y decisión de las solicitudes que le son formuladas o solicitar información que podría ser requerida directamente por la entidad a otras entidades del Sistema de Seguridad Social, como ocurrió en el presente asunto, pues tal actuación desconoce el derecho fundamental al debido proceso y amenaza el derecho a la seguridad social.

A. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

1. En el caso bajo estudio de la Sala, la señora Reyes Dolores Martínez Silva solicitó el amparo de sus derechos constitucionales fundamentales a la seguridad social, al debido proceso y a la igualdad, presuntamente vulnerados por Colpensiones al negarse a darle trámite a su solicitud de sustitución pensional, alegando una inconsistencia en el sistema.

1. Debido a lo anterior, a la Sala le correspondió resolver si se presentaba o no el fenómeno de la carencia actual de objeto por hecho superado en el trámite de la acción de tutela interpuesta por la señora Reyes Dolores Martínez Silva, como quiera que antes de emitirse la sentencia en sede revisión, Colpensiones procedió a resolver de fondo la solicitud de la accionante, además de reconocerle la sustitución pensional requerida.

1. Como resultado de las sub-reglas jurisprudenciales analizadas en la parte motiva de esta providencia, observa la Sala lo siguiente:

a. El juez constitucional debe declarar la carencia actual de objeto por hecho superado cuando advierte que: (i) variaron las condiciones fácticas que originaron la interposición de la acción de tutela; (ii) las pretensiones del amparo constitucional se vieron satisfechas de manera integral; y (iii) lo anterior, ocurrió como resultado de una actuación única y exclusivamente de la entidad accionada en el proceso.

1. En esta providencia se analizaron (i) los requisitos de procedencia de la acción de tutela (legitimación en la causa por activa y pasiva, inmediatez y subsidiariedad); y (ii) la reglas sobre la carencia actual de objeto por hecho superado, daño consumado y ocurrencia de una situación sobreviniente.

1. A partir de lo anterior, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional concluyó que se presenta una carencia actual de objeto por hecho superado en la acción de tutela interpuesta por la señora Reyes Dolores Martínez Silva en contra de Colpensiones. En ese sentido, procederá a revocar, por las razones expuestas en esta providencia, las sentencias proferidas el 17 de julio de 2019 y el 28 de agosto de 2019 por el Juzgado Cuarto de Familia de Santa Marta y la Sala Civil- Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta, por medio de las cuales se declaró improcedente la acción de tutela y se confirmó dicha decisión, respectivamente. Sin embargo, la Sala llama la atención de Colpensiones para que, en lo sucesivo, se abstenga de exigir documentos o trámites no previstos en la Ley, actuación que vulnera el derecho fundamental al debido proceso y pone en riesgo el derecho a la seguridad social.

I. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero. – REVOCAR por las razones expuestas en esta providencia, la sentencia de segunda instancia proferida por la Sala Civil- Familia del Tribunal Superior de Santa Marta el día 28 de agosto de 2019, que a su vez confirmó la sentencia dictada por el Juzgado Cuarto de Familia de Santa Marta el día 17 de julio de 2019, mediante la cual se declaró improcedente la acción de tutela interpuesta por la señora Reyes Dolores Martínez Silva en contra de Colpensiones. En su lugar, DECLARAR la carencia actual de objeto por hecho superado.

Segundo.- Desvincular del proceso a la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías – Asofondos, a la Asamblea Departamental de Magdalena, a Porvenir S.A. y al Juzgado Sexto Civil Municipal de Santa Marta.

Tercero.- Por la Secretaría General de la Corte Constitucional, LIBRAR las comunicaciones, así como DISPONER las notificaciones a las partes, a través del Juzgado Cuarto de Familia de Santa Marta, previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

- 1 Poder visible en el folio 1 del cuaderno principal.
- 2 Acta individual de reparto visible en el folio 33 del cuaderno principal.
- 3 Ver copia de la cédula de ciudadanía en el folio 32 del cuaderno principal.
- 4 Registro civil de matrimonio visible en el folio 12 del cuaderno principal.
- 5 Registro Civil de defunción visible en el folio 11 del cuaderno principal.
- 6 Escrito visible en el folio 13 del cuaderno principal.
- 8 Escrito visible en el folio 15 del cuaderno principal.
- 9 Respuesta de Colpensiones visible en el folio 16 del cuaderno principal.
- 10 Ver oficio de BBVA Horizonte Pensiones y Cesantías en los folios 29-31 del cuaderno principal.
- 11 Ver auto del 3 de julio de 2019 en el folio 35 del cuaderno principal.
- 12 Ver auto del 15 de julio de 2019, visible en el folio 49 del cuaderno principal.
- 13 Ver contestación en folios 47 y 48 del cuaderno principal.
- 14 Sentencia de primera instancia visible en los folios 65-71 del cuaderno principal de la acción de tutela.
- 15 Sentencia de segunda instancia visible en los folios 9-15 del cuaderno de segunda instancia.
- 16 Apelación visible en los folios 85-87 del cuaderno principal.
- 17 Auto visible en los folios 19-20 del cuaderno de revisión.
- 18 Acuerdo 02 del 22 de julio de 2015.
- 19 Respuesta de la señora Reyes Dolores Martínez Silva visible en los folios 21-34 del

cuaderno de revisión.

20 Ver copia de certificación expedida por el municipio de ciénaga en el que consta que la accionante es beneficiaria de un subsidio mensual de 45 mil pesos en el folio 32 del cuaderno de revisión.

21 Copia de las cédulas de ciudadanía de sus nietas en los folios 30 y 31 del cuaderno de revisión.

22 Copia de la resolución 0924 del 25 de septiembre de 2003, por medio del cual el municipio de ciénaga a título gratuito un inmueble en favor de la accionante en los folios 27-28 de cuaderno de revisión.

23 Colpensiones remitió dos escritos, el primero se encuentra en los folios 35-37 y el segundo en los folios 51-58 del cuaderno de revisión.

24 Escrito visible en los folios 35-37 del cuaderno de revisión.

25 Escrito visible en los folios 51-57 del cuaderno de revisión.

26 Acto administrativo visible en los folios 66-68 del cuaderno de pruebas.

27 Escrito visible en folios 38-45 del cuaderno de revisión.

28 Auto notificado el 13 de noviembre de 2019.

29 Constitución Política, Artículo 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”.

30 “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”.

31 Por el cual se reglamenta la acción de tutela.

32 Poder visible en el folio 1 del cuaderno principal.

33 De conformidad con el Artículo 5º del Decreto 2591 de 1991, “La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2o. de esta ley”. CP, art 86º ; D 2591/91, art 1º.

34 “Artículo 42.-Procedencia. La acción de tutela procederá contra acciones u omisiones de particulares en los siguientes casos:

1. Cuando contra quien se hubiere hecho la solicitud este encargado de la prestación del servicio público de educación para proteger los derechos consagrados en los artículos 13, 15, 16, 19, 20, 23, 27, 29, 37 y 38 de la Constitución.

2. Cuando contra quien se hubiere hecho la solicitud este encargado de la prestación del servicio público de salud para proteger los derechos a la vida, a la intimidad, a la igualdad y a la autonomía.

3. Cuando aquél contra quien se hubiere hecho la solicitud este encargado de la prestación de servicios públicos.

4. Cuando la solicitud fuere dirigida contra una organización privada, contra quien la controle efectivamente o fuere el beneficiario real de la situación que motivo la acción, siempre y cuando el solicitante tenga una relación de subordinación o indefensión con tal organización.

5. Cuando contra quien se hubiere hecho la solicitud viole o amenace el artículo 17 de la Constitución.

6. Cuando la entidad privada sea aquella contra quien se hubiere hecho la solicitud en ejercicio del hábeas corpus, de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Constitución.

7. Cuando se solicite rectificación de informaciones inexactas o erróneas. En este caso se deberá anexar la transcripción de la información o la copia de la publicación y de la rectificación solicitada que no fue publicada en condiciones que aseguren la eficacia de la misma.

8. Cuando el particular actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas, en cuyo caso se aplicará el mismo régimen que a las autoridades públicas.

9. Cuando la solicitud sea para tutelar la vida o la integridad de quien se encuentre en situación de subordinación o indefensión respecto del particular contra el cual se interpuso la acción. Se presume la indefensión del menor que solicite la tutela”.

35 Corte Constitucional, sentencia SU-108/18.

36 Corte Constitucional, sentencias SU 961/99, SU 298/15, SU 391/16 y SU-108/18.

37 Corte Constitucional, sentencias T-1028/10, SU-168/17, T-038/17 y SU-108/18.

39 Folio 16 del cuaderno principal.

40 Ver, entre otras, sentencias T-119/15, T-250/15, T-446/15, T-548/15 y T-317/15.

41 Acerca del perjuicio irremediable, esta Corte ha señalado que, debe reunir ciertos requisitos para que torne procedente la acción de tutela, a saber: “(i) que se trate de un hecho cierto e inminente; (ii) que las medidas a tomar deben ser urgentes; (iii) que la situación a la que se enfrenta la persona es grave; y finalmente (iv) que las actuaciones de protección han de ser impostergables”.

42 El Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, dispone en su “ARTICULO 2o. COMPETENCIA GENERAL. La Jurisdicción Ordinaria, en su especialidad laboral y de seguridad social conoce de: (...) 4. Las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores

y las entidades administradoras o prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos”.

43 Corte Constitucional, sentencia T-844/14.

44 Este acápite se encuentra basado en las consideraciones de las sentencias SU-522/19 y T-616/19.

45 Por medio del cual se reglamenta la acción de tutela.

46 Corte Constitucional, sentencias T-085/18 y T-060/19.

47 “Artículo 26. Cesación de la actuación impugnada. Si, estando en curso la tutela, se dictare resolución, administrativa o judicial, que revoque, detenga o suspenda la actuación impugnada, se declarará fundada la solicitud únicamente para efectos de indemnización y de costas, si fueren procedentes (...)”.

48 Corte Constitucional, sentencias T-170/09, T-498/12 y T-070/18.

49 Corte Constitucional, sentencia T-616/19.

50 Corte Constitucional, sentencias T-047/16, T-013/17, T-085/18 y T-616/19, entre otras.

51 Corte Constitucional, sentencias T-544 de 2017 y T-213 de 2018, entre otras.

52 Salvo lo dispuesto en el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, ver sentencias SU-256/96 y T-213/18.

53 Corte Constitucional, sentencia T-616/19.

54 Corte Constitucional, sentencia T-060/19.

55 Corte Constitucional, sentencia T-616/19, que a su vez cita las providencias T-379/18, T-200/13 y T-069/19.

56 Corte Constitucional, sentencia T-616/19.