



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TRECE (13) LABORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN
Veintiocho (28) de julio del año dos mil veintiuno (2021)

Proceso	Acción de Tutela N° 387
Accionante	LUZ ELENA VILLA MORALES
Accionada	COLFONDOS S.A. y MAPFRE COLOMBIA
Radicado	No. 05001-41-05-008-2021-00095-00
Procedencia	Juzgado Octavo Municipal de Pequeñas Causas Laborales
Instancia	Segunda
Providencia	Sentencia N° 115 de 2021
Temas	Derecho de Petición – Mínimo Vital – Seguridad Social
Decisión	REVOCA PARCIALMENTE DECISIÓN

SENTENCIA TUTELA

Dentro de la oportunidad señalada en el artículo 86 de la Constitución Nacional se procede a resolver la impugnación en contra de la sentencia proferida por el Juzgado Octavo Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Medellín en la acción de tutela formulada por **LUZ ELENA VILLA MORALES**, identificada con C.C. 43.067.037, contra **COLFONDOS PENSIONES Y CESANTÍAS S.A. y MAPFRE COLOMBIA**.

ANTECEDENTES

Pretende la parte accionante se tutelen los derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social y a la vida en condiciones dignas de personas de la tercera edad, a la igualdad, ordenándole a la entidad accionada COLFONDOS S.A le reconozca pensión de sobrevivientes y las mesadas pensionales que le corresponde como madre del causante.

Para fundar su solicitud expresó que es una adulta mayor de 63 años, no le es fácil conseguir empleo y no cuenta con recursos para su propio sustento. Tuvo cuatro hijos de los cuales tres de ellos fallecieron de forma violenta y uno recién nacido, precisa que su hijo Misael Borja Villa al momento de su fallecimiento el 28 de junio de 2014 se encontraba afiliado al sistema de seguridad social en pensiones ante la entidad COLFONDOS.

Por las dificultades que se le han presentado en su vida, tiene problemas de drogadicción, vivía con su hijo Misael Borja Villa, quien siempre procuró por su recuperación y bienestar, por lo que realizó los trámites correspondientes para su ingreso en el centro de rehabilitación "Carisma", asumiendo además la responsabilidad del hogar y sufragando sus gastos de manutención y era su beneficiaria en el sistema general de seguridad social en salud.

Ante la muerte de su hijo Misael Borja Villa quedó desprotegida, pues éste era quien velaba por ella, asegura que recibió un seguro de vida por valor de \$11.131.144 derivado de su fallecimiento y una moto de su propiedad. No tuvo como seguir pagando arriendo, por lo que fue desalojada a través de un proceso judicial, lo que la llevó a vivir en situación de calle.

El 2 de diciembre de 2017 inició trámites ante COLFONDOS como beneficiaria de su hijo.

Manifiesta que capturada por la Policía Nacional en los primeros meses del año 2018 por el delito de Tráfico Fabricación o Porte de Estupefacientes, razón por la cual estuvo privada de la libertad en la cárcel del pedregal en la ciudad de Medellín hasta el 11 de junio de 2019, fecha en la que se le concedió el beneficio de casa por cárcel. Sostiene que en el año 2020 al ser liberada retomó los trámites de pensión de sobrevivientes, prestación que le fue negada por la entidad accionada en atención a que no acreditó el requisito de dependencia económica y ante el desconocimiento del origen de los ingresos del causante de parte de la accionante.

La accionante reitera que dependía económicamente de su hijo, según documentos anexados a la solicitud, precisando que el desconocimiento del origen de sus ingresos no es óbice para negar la prestación, como quiera que tal situación no está contemplada como un requisito legal.

Ante la negativa de la prestación, el 29 de diciembre de 2020 radicó nuevamente solicitud de pensión de sobrevivientes y aclaración, recibiendo respuesta por parte de COLFONDOS el 06 de enero de 2021, en el que la entidad señaló que el trámite se encontraría en proceso de validación, sin que la fecha le hubieran resuelto el caso.

La acción de tutela le fue repartida por parte de la oficina de apoyo judicial al Juzgado 8º Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Medellín, la que fue admitida mediante providencia del 21 de junio del año 2021, en contra de COLFONDOS S.A. y MAPFRE COLOMBIA, a quienes se les notificó la acción interpuesta, dando respuesta dentro del término oportuno.

El Juzgado de conocimiento, en providencia del 2 de julio del año 2021, determinó DECLARAR IMPROCEDENTE el amparo constitucional de los derechos al mínimo vital, a la seguridad social, a la vida en condiciones dignas de las personas de la tercera edad y a la igualdad y tutelar el derecho fundamental de petición.

IMPUGNACIÓN

Inconforme con la decisión, la apoderada de la accionada Colfondos S.A, impugnó la decisión argumentando que efectuó una devolución de saldos a favor de la señora Luz Villa, mediante oficio RAD 63730-05-20, al no acreditar la condición de beneficiaria para una pensión de sobreviviente.

La accionante manifestó inconformidad con lo resuelto a través del oficio, realizado Colfondos, las gestiones pertinentes para realizar el estudio de la procedencia de la pensión de sobreviviente, por lo que no se logró acreditar la dependencia económica de la señora accionante y atendiendo el fallo de tutela, emitió respuesta de fondo a la dirección aportada por la accionante el día 07 de julio de 2021.

Expuso que la tutela resulta improcedente para buscar a través de ella brindar trámite a reconocimientos pensionales, pues existen otras vías de reclamación, solicita la vinculación de la Compañía de Seguros Bolívar S.A.

Solicita declarar improcedente la acción de tutela en atención a que no se han demostrado acciones u omisiones por parte de Colfondos, realizó el estudio frente a la solicitud de pensión de sobrevivientes, la señora Luz Villa cuenta con una devolución de saldos efectuada el 27 de mayo de 2020, no existe perjuicio irremediable, por lo cual la acción de tutela es un mecanismo subsidiario.

Solicita además declarar hecho superado al haber dado respuesta el 7 de julio de 2021 a la petición presentada por la accionante.

CONSIDERACIONES

La acción de Tutela se encuentra expresamente consagrada en los artículos 86 de la Constitución Nacional y 1° del Decreto 2591 de 1991 como un mecanismo para la protección inmediata de los Derechos Fundamentales Constitucionales cuando quiera que estos resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de una autoridad pública, o de un particular en los casos contemplados por la ley; dicho mecanismo opera siempre y cuando el ciudadano afectado no disponga de otros medios para la protección de los derechos conculcados o, existiendo esos medios, la acción se utilice como instrumento transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico consiste en establecer si Colfondos S.A. Pensiones y Cesantías, vulneró los derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social y a la vida en condiciones dignas de personas de la tercera edad, a la igualdad, a la señora Luz Elena Villa Morales y si es procedente revocar la decisión proferida por el A quo, de acuerdo con la impugnación presentada.

LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA. LA EXISTENCIA DE OTRO MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL. LA TUTELA COMO MECANISMO TRANSITORIO ANTE LA EXISTENCIA DE UN PERJUICIO IRREMEDIABLE.

Ha sido reiterado y uniforme el criterio de la Corte Constitucional, en el sentido de señalar que la acción de tutela es el mecanismo inmediato para la protección de los derechos fundamentales, sin embargo, esta acción es de carácter subsidiario, esto es, que solamente es procedente en el evento en que no existan otros medios idóneos para la salvaguardar los derechos afectados.

La Corte Constitucional, en sentencia T-370 de 2018 del 6 de septiembre de 2018, con ponencia del Magistrado ALBERTO ROJAS RÍOS señaló:

"La acción de tutela es un mecanismo previsto en la Constitución orientado a dispensar una protección judicial inmediata frente a acciones u omisiones de autoridades públicas o, en ciertos eventos, de particulares, cuando de dichas conductas se desprenda una vulneración o amenaza a los derechos fundamentales.

Este recurso sólo es procedente en la medida en que no se disponga de otro medio idóneo y eficaz de defensa judicial para salvaguardar los derechos invocados, a menos que se utilice para conjurar de manera transitoria un perjuicio irremediable –cuando la afectación que se pretende evitar es grave e inminente–, o para hacer cesar un daño iusfundamental

que se viene generando al solicitante –cuando la vulneración se renueva de manera constante, como en el caso de las prestaciones periódicas–.

En ese sentido, la acción de tutela no procede por regla general para ventilar asuntos para cuya resolución el ordenamiento jurídico prevé mecanismos contenciosos ordinarios, como lo son las controversias en torno al reconocimiento y pago de pensiones, so pena de despojar al amparo de su carácter excepcional.

No obstante, con fundamento en la cláusula superior de protección preferente a las personas que, por diversas causas, se hallan en una condición de vulnerabilidad, emanada del artículo 13 de la Carta, este Tribunal ha aceptado la intervención del juez constitucional en asuntos de dicha naturaleza, en los casos en que el promotor del trámite se encuentra en un estado de debilidad manifiesta.

Ello ocurre, por ejemplo, tratándose de personas de la tercera edad, con afecciones de salud o en condición de discapacidad, a quienes sus circunstancias particulares las sitúa en planos de desigualdad frente a otros ciudadanos y de aguda desventaja frente a las autoridades y los demás estamentos, supuesto bajo el cual es dable que los medios ordinarios no se aprecien eficaces de cara a la necesidad urgente de protección.

En reciente sentencia de unificación, esta Corte introdujo un test de procedencia orientado a valorar el cumplimiento del requisito de subsidiariedad en lo que atañe a la eficacia en concreto, "en aquellos asuntos en los que el problema jurídico sustancial del caso sea relativo al estudio del principio de la condición más beneficiosa, para efectos del reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes".

Si bien en la citada providencia se abordó el asunto de la procedencia de la acción de tutela para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, cabe aclarar que en dicha oportunidad se examinó lo relativo al otorgamiento de la referida prestación con fundamento en el principio de la condición más beneficiosa en los casos en que se solicita la aplicación ultractiva del Acuerdo 049 de 1990 –o de un régimen anterior– en cuanto al requisito de densidad de cotizaciones, para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes cuando el causante fallece en vigencia de la Ley 797 de 2003 sin reunir las semanas exigidas por dicha normatividad, todo esto en el marco del régimen general de seguridad social en pensiones, casos cuyo conocimiento corresponde, en principio, al juez ordinario laboral.

Es pertinente la anterior aclaración para efectos de distinguir que, aunque en la presente oportunidad se examinan solicitudes de reconocimiento de pensión de sobrevivientes, no se trata de la misma hipótesis a la que está vinculado el precedente de unificación en mención, pues los casos que ahora estudia la Sala Novena de Revisión están relacionados con la pretensión de que a personas con regímenes exceptuados –como son el de la Fuerza Pública y el de los docentes oficiales–, se les apliquen con fundamento en el principio de favorabilidad los requisitos para acceder a la pensión de sobrevivientes previstos en el régimen general de pensiones, asuntos cuyo juez natural es, en principio, el juez de lo contencioso administrativo.

Ahora bien: reconociendo que el mandato de igualdad y de tutela judicial efectiva imponen que en ciertos escenarios se realice un análisis más dúctil del requisito de subsidiariedad, la jurisprudencia ha puntualizado los eventos en los que es posible acudir al juez de tutela para reclamar prestaciones de contenido económico –como son las pensiones– a saber:

- a) Que se trate de sujetos que por su situación de vulnerabilidad demanden una especial protección constitucional;*

b) Que se verifique una afectación de derechos fundamentales, en especial del mínimo vital, ocasionada por el hecho de no poder acceder a la prestación reclamada;

c) Que el interesado haya mostrado cierta diligencia para perseguir el derecho, desplegado alguna actividad administrativa y/o judicial tendiente a obtener la prestación de que se trata; y,

d) Que exista prueba, así sea sumaria, de que el solicitante es titular del derecho reclamado.

En lo que respecta a este último requisito en materia pensional, aunque el trámite de tutela está desprovisto de mayores formalidades, el juez de amparo está llamado a constatar si del caudal probatorio es plausible inferir que el peticionario reúne los requisitos de orden legal para acceder a la prestación deprecada, en razón a que el reconocimiento excepcional de derechos de contenido económico por esta vía expedita obedece a la urgencia de protección, bajo el supuesto de la observancia de las normas sustantivas que determinan la titularidad del derecho:

"El excepcional reconocimiento del derecho pensional por vía de tutela se encuentra sometido, adicionalmente, a una última condición de tipo probatorio, consistente en que en el expediente esté acreditada la procedencia del derecho, a pesar de la cual la entidad encargada de responder no ha hecho el mencionado reconocimiento o simplemente no ha ofrecido respuesta alguna a la solicitud. Ahora bien, en aquellos casos en los cuales no se encuentre plenamente acreditado el cumplimiento de los requisitos y los derechos fundamentales del solicitante se encuentren amenazados por un perjuicio irremediable, el juez de tutela podrá reconocer de manera transitoria el derecho pensional cuando exista un considerable grado de certeza sobre la procedencia de la solicitud.

"El mencionado requisito probatorio pretende garantizar dos objetivos: en primer lugar, busca asegurar la eficacia de los derechos fundamentales del sujeto que a pesar de encontrarse en una grave situación originada en el no reconocimiento de su derecho pensional, cuya procedencia está acreditada, no ha visto atendida su solicitud de acuerdo a la normatividad aplicable y a las condiciones fácticas en las que apoya su petición. Y, en segundo lugar, este requisito traza un claro límite a la actuación del juez de tutela, quien sólo puede acudir a esta actuación excepcional en los precisos casos en los cuales esté demostrada la procedencia del reconocimiento."

Así las cosas, bajo la perspectiva que ofrecen las anteriores consideraciones, la procedencia de la acción de tutela en el ámbito del reconocimiento de pensiones, y en particular la de sobrevivientes, ha de concretarse a partir del examen en torno a las circunstancias particulares de vulnerabilidad que rodean al solicitante y al grado de afectación que genera en sus derechos fundamentales la falta de la prestación, dedicando singular atención a las gestiones desplegadas para obtener el derecho y a la existencia de al menos una prueba sumaria de la titularidad, con el objetivo de precisar la eficacia en concreto de otros mecanismos de defensa judicial."

PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA EL RECONOCIMIENTO DE PENSIONES

De conformidad con el inciso 3º del artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela "sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.";

igualmente el numeral 1 del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991 dispone que la acción de tutela es improcedente en los casos en que el accionante tenga a su alcance otros recursos o medios de defensa judicial para la protección de sus derechos; es así como la Corte Constitucional ha sostenido que la acción de tutela obedece al principio de subsidiariedad¹, es decir, no es un mecanismo de defensa judicial alternativo o supletorio de los recursos o medios ordinarios previstos por el legislador para el amparo de un derecho; no puede ser empleada para revivir oportunidades procesales vencidas como consecuencia de la inactividad injustificada del interesado; y, no constituye un último medio judicial para alegar la vulneración o afectación de un derecho.

Por lo anotado, y de acuerdo a esa naturaleza constitucional, la acción de tutela es el mecanismo preferente de protección de los derechos fundamentales, cuyo ejercicio debe estar dirigido a obtener un amparo efectivo e inmediato frente a los actos u omisiones que los amenacen o vulneren; de allí deviene que la acción de tutela no puede ser entendida como una instancia idónea para tramitar y decidir conflictos de rango legal, pues con este propósito, el legislador dispuso los medios y recursos judiciales adecuados, así como las autoridades y jueces competentes. En desarrollo del principio de subsidiariedad, la Jurisprudencia constitucional ha señalado que en los casos en que el accionante tenga a su alcance otros medios o recursos de defensa judiciales, la acción de tutela procederá excepcionalmente en los siguientes eventos²:

"(i) Los medios ordinarios de defensa judicial no son suficientemente idóneos y eficaces para proteger los derechos presuntamente conculcados;

(ii) Aún cuando tales medios de defensa judicial sean idóneos, de no concederse la tutela como mecanismo transitorio de protección, se produciría un perjuicio irremediable a los derechos fundamentales.

(iii) El accionante es un sujeto de especial protección constitucional (personas de la tercera edad, personas discapacitadas, mujeres cabeza de familia, población desplazada, niños y niñas) y por tanto su situación requiere de particular consideración por parte del juez de tutela³."

Con fundamento en lo anterior, en reiteradas oportunidades la Corte Constitucional ha señalado que la acción de tutela es improcedente para ordenar el reconocimiento de una pensión; al respecto, ha indicado que ello es así porque la acción de tutela no es el medio procesal idóneo para tramitar y decidir las controversias suscitadas alrededor del reconocimiento de derechos de carácter legal. En tal sentido, ha considerado que el juez de tutela no debe indicarle a una entidad encargada del reconocimiento de una pensión, el contenido, alcance y efectos de sus decisiones frente a las solicitudes encaminadas a obtener el reconocimiento y pago de una prestación económica, pues su competencia se circunscribe a verificar que la entidad responsable proporcione una respuesta oportuna y de fondo a las solicitudes presentadas por los presuntos beneficiarios de esta prestación económica⁴. Al respecto, la sentencia T-182 de 2004⁵, de la Corte Constitucional precisó:

¹ Ver, entre muchas otras, las sentencias: T-1140 de 2004, T-1093 de 2004, T-514 de 2003 y T-1121 de 2003.

² Sentencia T-015/09, Dr. Jaime Araújo Rentería.

³ Ver entre otras, las sentencias: T-656 de 2006, T-435 de 2006, T-768 de 2005, T-651 de 2004, y T-1012 de 2003.

⁴ Sentencias T-848 de 2006, T-990 de 2005, T-996 de 2005, T-917 de 2005 y T-627 de 2005.

⁵ M.P. Rodrigo Escobar Gil.

"La definición de la titularidad y el reconocimiento de una pensión ante la administración, constituye en principio un asunto ajeno al ámbito de la jurisdicción constitucional en sede de tutela, siendo competencia del juez de tutela la verificación de los términos establecidos legalmente para dar respuesta a los peticionarios, independientemente de su resultado, pues en aras de proteger el derecho de petición debe ordenar a la autoridad competente en cada caso dar una respuesta que resuelva de fondo lo solicitado."

Sin embargo, en determinados casos, la Corte Constitucional ha admitido la procedencia excepcional de la acción de tutela para obtener el reconocimiento de una pensión. Con base en el concepto de perjuicio irremediable, en la sentencia T-529 de 2007⁶, la Corte señaló los requisitos jurisprudenciales que deben ser tenidos en cuenta para determinar la procedencia de la acción de tutela en esta materia:

"Con fundamento en el criterio general expuesto, según el cual la acción de tutela es procedente para reconocer derechos pensionales, únicamente cuando el juez constitucional llegue a la convicción de que es necesario brindar una protección urgente e inmediata que no es posible lograr a través del mecanismo ordinario de defensa, la jurisprudencia reiterada⁷ de esta Corporación, ha señalado que la viabilidad del amparo en esos casos exige la acreditación de un perjuicio irremediable, circunstancia a la cual se llega previa ponderación por parte del juez de ciertos requisitos⁸

(i) Se trata de una persona de la tercera edad, considerada sujeto de especial protección;

(ii) La falta de pago de la prestación o su disminución, genera un alto grado de afectación de los derechos fundamentales, en particular del derecho al mínimo vital

(iii) El afectado ha desplegado cierta actividad administrativa y judicial, tendiente a obtener la protección de sus derechos, y

(iv) El interesado acredita, 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 los requerimientos antes relacionados, a fin de declarar la procedencia del amparo constitucional, como mecanismo transitorio, sin perjuicio de la existencia de una vía judicial eficaz para controvertir de manera definitiva la vulneración.⁹"

Así mismo, en la sentencia T-836 de 2006¹⁰, la Alta Corporación precisó las reglas jurisprudenciales en atención a las cuales, excepcionalmente, la acción de tutela puede prosperar para ordenar el reconocimiento de una pensión:

"Esta Sala de Revisión señala que la procedencia de este recurso es excepcional y que, por tal motivo, se encuentra condicionada a precisos límites sustanciales y probatorios. En primer lugar, debe estar acreditado el perjuicio irremediable que se produciría en el caso en que el juez de tutela no reconozca, así sea de

⁶ M.P. Álvaro Tafúr Galvis.

⁷ Sentencia SU-975 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁸ Sentencia T-432 de 2005 M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁹ Sentencia T-159 de 2005, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

¹⁰ M.P. Humberto Sierra Porto.

manera provisional, el derecho pensional. La íntima relación que guarda el reconocimiento de las mesadas pensionales con los derechos a la vida, al mínimo vital, al trabajo y a la salud demandan del juez de tutela la más esmerada atención con el objetivo de establecer si en el caso concreto alguno de estos derechos se encuentra amenazado.

(...)

"Igualmente, el juez de tutela debe mostrarse especialmente atento a estas amenazas cuando los beneficiarios de este derecho sean sujetos de especial protección, como miembros de la tercera edad, niños, población desplazada y madres cabeza de familia, pues en estos casos la lesión a sus derechos fundamentales tiene un efecto particularmente severo en la medida en que estos sujetos se encuentran previamente en una especial condición de desamparo, la cual se hace mucho más gravosa ante el no reconocimiento del derecho pensional.

El excepcional reconocimiento del derecho pensional por vía de tutela se encuentra sometido, adicionalmente, a una última condición de tipo probatorio, consistente en que en el expediente esté acreditada la procedencia del derecho, a pesar de la cual la entidad encargada de responder no ha hecho el mencionado reconocimiento o simplemente no ha ofrecido respuesta alguna a la solicitud."

DERECHO DE PETICIÓN

El aludido derecho fundamental, se encuentra relacionado en el artículo 23 de la Constitución, en los siguientes términos:

ARTICULO 23. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.

Este derecho ha sido tratado ampliamente por la Jurisdicción Constitucional, definiendo que su núcleo esencial está conformado por dos (2) aspectos: pronta resolución y decisión de fondo¹¹. En efecto, entre otras cosas podemos señalar que:

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 y 3. Debe 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.

¹¹ Sentencias T-244 de 1.993, M.P. Hernando Vergara Vergara; T-279 de 1.994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-532 de 1.994, M.P. Jorge Arango Mejía; T-042 de 1.997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-044 de 1.997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-021 de 1.998, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

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, la complejidad de la solicitud o la existencia de un término especial fijado en la ley para resolver de una específica solicitud.

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. Sentencias T-294 de 1997, T-457 de 1994, sentencia T-979 de 2000.

Conforme lo anterior, la Honorable Corte Constitucional en la sentencia T-1006 del 20 de septiembre de 2001, la Corte adicionó dos reglas jurisprudenciales más, a las arriba mencionadas:

"j) La falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no la exonera del deber de responder¹²";

"k) Ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado".

Así las cosas, la vulneración del derecho de petición se presenta por la negativa de un agente de emitir respuesta de fondo, clara, oportuna y en un tiempo razonable, y por no comunicar la respectiva decisión al petente.

La Corte Constitucional ha establecido que el derecho de petición es un derecho fundamental que se presenta de una forma compleja pues, en primer lugar, constituye la herramienta de ejercicio de los demás derechos fundamentales, pese a lo cual no pierde su naturaleza de derecho fundamental autónomo, pero, además, tiene como fin salvaguardar la participación de los administrados en las decisiones que los afectan y en la vida de la Nación.

El derecho de petición faculta a toda persona a elevar solicitudes respetuosas a las autoridades públicas –y en casos especiales a los particulares-, e involucra al mismo tiempo la obligación para la autoridad pública de emitir una respuesta que, si bien no tiene que

12 Sentencia T-476 del 7 de mayo de 2001 MP. Rodrigo Escobar Gil.

ser favorable a las pretensiones del peticionario, sí debe ser oportuna, resolver de fondo lo requerido por el peticionario y ser puesta en conocimiento del mismo.

Del análisis anterior, se destaca que el derecho de petición exige por parte de las autoridades, una decisión de fondo a lo requerido por el ciudadano. Esto implica la proscripción de respuestas evasivas o abstractas, ello no quiere decir que necesariamente la respuesta deba ser favorable. La respuesta de fondo implica un estudio sustentado del requerimiento del peticionario, acorde con las competencias de la autoridad frente a la que ha sido presentada la petición.

Igualmente se ha establecido que existen algunos parámetros que permiten de manera general determinar el contenido y el alcance del derecho de petición, resaltándose que se tendrá por respetado, siempre que la respuesta dada cumpla con estos requisitos: 1. Se realice de manera oportuna 2. Resuelva de fondo, clara, precisa y de manera congruente lo solicitado y 3. Se ponga en conocimiento del peticionario; sin que ésta respuesta implique la aceptación de lo solicitado.

Con relación al término en que han de resolverse las peticiones respetuosas que en interés particular formulan los ciudadanos a la administración, el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, que señala:

"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.

Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

1. Las peticiones de documentos deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.

2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

... "(Subrayas y negrillas fuera de texto)

LA CORTE CONSTITUCIONAL DENTRO DEL ANÁLISIS DE LA CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO,

se ha pronunciado en varias oportunidades, entre ellas en la sentencia T-150 de 2019, exponiendo que existe carencia actual de objeto, cuando se presentan estos tres elementos o motivos: el daño consumado; el hecho superado y cualquier otra circunstancia que permita concluir que la orden del juez de tutela sobre la solicitud de amparo sería inútil. Así lo expreso:

"19. La acción de tutela tiene como finalidad la protección de los derechos fundamentales que están siendo amenazados o vulnerados por entidades públicas o privadas. No obstante, la Corte ha reconocido que, mientras se da trámite al amparo, pueden surgir algunas circunstancias que lleven al juzgador a concluir que

la amenaza o vulneración que motivó la presentación de la acción de tutela ha desaparecido.

En este supuesto, cualquier orden que el juez de tutela pueda dar respecto del caso se vuelve inocua y no surtirá efecto debido a que no existe ninguna amenaza o perjuicio a evitar, situación que desvirtúa el objeto esencial para el que la acción de tutela fue creada. Por ello, en esos casos, "el amparo constitucional pierde toda razón de ser como mecanismo apropiado y expedito de protección judicial, pues la decisión que pudiese adoptar el juez respecto del caso específico resultaría a todas luces inocua y, por lo tanto, contraria al objetivo constitucionalmente previsto para esta acción". Este fenómeno ha sido denominado carencia actual de objeto y se puede originar por diferentes motivos, a saber: (i) el daño consumado; (ii) el hecho superado y (iii) cualquier otra circunstancia que permita concluir que la orden del juez de tutela sobre la solicitud de amparo sería inútil.

*20. Respecto a lo anterior, esta Corporación ha especificado que la carencia actual de objeto por **daño consumado** "supone que no se reparó la vulneración del derecho, sino por el contrario, a raíz de su falta de garantía se ha ocasionado el daño que se buscaba evitar con la orden del juez de tutela". En estos casos se da una materialización de la vulneración a algún derecho fundamental; por tanto, es primordial que el juez de tutela se pronuncie sobre esta vulneración y el daño que se ocasionó.*

*Por otro lado, esta Corporación ha señalado que la carencia actual de objeto por **hecho superado** se presenta cuando desaparecen los actos que amenazan la vulneración de un derecho fundamental. En este sentido, la **Sentencia T-085 de 2018** estableció que el hecho superado tiene ocurrencia:*

"cuando lo pretendido a través de la acción de tutela se satisface y desaparece la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales invocados por el demandante, de suerte que la decisión que pudiese adoptar el juez respecto del caso específico resultaría a todas luces inocua y, por lo tanto, contraria al objetivo de protección previsto para el amparo constitucional"

*Finalmente, en los eventos en que se configura una carencia actual de objeto por **cualquier otra causa**, la Corte ha dicho que "(...) no tendría sentido cualquier orden que pudiera proferir [la] Corte con el fin de amparar los derechos del accionante, pues en el evento de adoptarse ésta, caería en el vacío por sustracción de materia"*

*21. En particular, en el supuesto de carencia actual de objeto por **hecho superado** no es perentorio incluir en el fallo un análisis sobre la vulneración de los derechos fundamentales cuya protección se demanda, salvo si se considera que la decisión debe incluir observaciones relacionadas con el caso en estudio. Específicamente, si se considera que se debe llamar la atención sobre la falta que originó la acción de tutela en primer lugar, o condenar su ocurrencia y advertir sobre la inconveniencia de su repetición, so pena de las sanciones pertinentes. Por otro lado, lo que sí resulta imprescindible en estos casos es demostrar la cabal reparación del derecho antes del momento del fallo, lo cual denotaría la existencia de un hecho superado.*

*Precisamente, la **Sentencia T-085 de 2018**, al reiterar la **Sentencia T-045 de 2008**, resumió los siguientes criterios para determinar si, en un caso concreto, se está o no en presencia de un hecho superado. Estos son:*

"1. Que con anterioridad a la interposición de la acción exista un hecho o se carezca de una determinada prestación que viole o amenace violar un derecho fundamental del accionante o de aquél en cuyo favor se actúa.

2. Que durante el trámite de la acción de tutela el hecho que dio origen a la acción que generó la vulneración o amenaza haya cesado.

3. Si lo que se pretende por medio de la acción de tutela es el suministro de una prestación y, dentro del trámite de dicha acción se satisface ésta, también se puede considerar que existe un hecho superado".

CASO CONCRETO

En las pruebas aportadas por la accionante se evidencia copia de respuesta emitida por Colfondos S.A. de fecha 27 de mayo de 2020, folios 29 a 30 pdf 03TutelaAnexos, respuesta de Mapfre Colombia dirigida a Colfondos S.A. de fecha 19 de mayo de 2020 folios 31 a 32 pdf 03TutelaAnexos, copia del derecho de petición presentado ante Colfondos S.A. de fecha 18 de junio de 2020, folio 37 pdf 03TutelaAnexos, en la cual solicita aclaración de la negación de la pensión de sobrevivientes.

Dentro de las pruebas aportadas por Colfondos S.A. se evidencia la respuesta al derecho de petición enviado a la accionante el 13 de abril de 2021 folios 140 a 142 pdf 13 impugnación, dando alcance a través del correo electrónico aportado por la accionante el 7 de julio de 2021, obrante a folio 147 del mismo pdf, considerando esta Judicatura que la entidad accionada ha emitido una respuesta de fondo, la cual ha sido debidamente notificada al correo electrónico aportado por la accionante en el acápite de notificación, conforme lo anterior se declarará como hecho superado la presente acción de tutela frente al derecho de petición.

Frente a la inconformidad planteada por el apoderado de la accionada Colfondos S.A. de declarar improcedente la acción de tutela por cuanto se busca brindar trámite a reconocimientos pensionales, teniendo en cuenta que existen otras vías de reclamación.

Pues bien, se tiene que la señora Luz Elena Villa Morales cuenta con 63 años cumplidos, como se desprende de la copia de la cédula de ciudadanía fl. 119 pdf 03TutelaAnexos, sin embargo, es menester aclarar que, la Corte Constitucional ha sido enfática en advertir que para que la acción de tutela proceda en los casos de reclamación de la pensión de sobrevivientes, se deben tener en cuenta los siguientes aspectos de acuerdo con la sentencia T-337 de 2018 así:

"i) La accionante es una persona de la tercera edad. Sobre el particular, no obstante que en la sentencia de segunda instancia se indicó que la señora Rinaldy no era una persona de la tercera edad al tenor de lo expuesto en la sentencia T-138 de 2010, pues lo son quienes tengan una edad superior a la expectativa de vida oficialmente

reconocida en Colombia, que para el quinquenio 2010 - 2015 determinó que para las mujeres correspondía a 79,39 años, mientras que la reclamante cuenta con 75 años, esa es una tesis que, como se verá enseguida, tuvo su justificación en un criterio objetivo, que fue concebido a modo de presunción y que no constituye la única vía para concretar la protección.

ii) La accionante es una persona que cuenta con serias deficiencias en su estado de salud, que la llevan a que su dignidad como persona se vea afectada. Desde la misma demanda, se indicó que la señora Farides es paciente diagnosticada con una cardiomegalia, ateromatosis de la aorta y padece de hipertensión esencial, artrosis primaria generalizada y callos y callosidades, recibiendo tratamiento a través del Sisben, cuya vinculación a ese Sistema se comprobó con la copia del carné de Asmet Salud que obra en el expediente, hallándose afiliada desde el 1º de noviembre de 2005 en el nivel 1, siendo atendida en el Hospital Francisco Canossa.

iii) Las condiciones económicas de la accionante se enmarcan dentro de un caso de perjuicio irremediable. Acerca de este tema, tanto el juez de primer grado como el Tribunal Superior de Bogotá en segunda instancia, consideraron que no se encontraba en una apremiante situación en vista de que vivía bajo el mismo techo con su hija y recibía un apoyo de su hijo. Esas dos situaciones, sin embargo, demuestran que no puede solventar de manera suficiente sus condiciones actuales.”

De igual manera la Corte Constitucional ha sostenido vehementemente que adicional a los requisitos establecidos en la Ley 100 de 1993 se deben cumplir otras cuatro características, para lo cual dijo:

"Debe tenerse en cuenta que como lo ha sostenido esta Corte, los únicos requisitos que impuso la Ley 100 de 1993 para estar en el régimen de transición, es haber tenido al 1º de abril de 1994, 35 o más años si se es mujer, o 40 o más años si se es hombre o, un total de 15 o más años de servicio cotizados.

Pero aparte de lo anterior, se cumplen las cuatro características necesarias para el reconocimiento, como que:

i) se trate de un sujeto de especial protección constitucional, habiéndose establecido que la señora Rinaldy actualmente cuenta con 75 años de edad, hallándose en un estado de vulnerabilidad que la hace merecedora de una especial protección constitucional.

ii) la falta de pago de la prestación, genera un alto grado de afectación de los derechos fundamentales, en particular del derecho al mínimo vital, pues evidentemente la ausencia de reconocimiento y pago de la pensión de vejez, significa una grave afectación para su mínimo vital, ya que no cuenta con ningún otro ingreso económico con el cual subsistir.

iii) el accionante haya desplegado cierta actividad administrativa y judicial con el objetivo de que le sea reconocida la prestación reclamada, requisito que se encuentra acreditado, pues entre los años 2014, 2015 y 2016 realizó las reclamaciones administrativas. Y,

iv) 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, ya que si bien sería en principio la jurisdicción laboral la llamada a estudiar la situación que se ha venido planteado, este medio de defensa ordinario no resulta eficaz ni idóneo para salvaguardar sus derechos fundamentales.”

Para el caso en estudio, es claro que la accionante no cumple con estos requisitos y que conforme a lo anterior, es innegable que la presente acción constitucional, no puede ser usada para suplir al Juez Natural, y menos aún para desplazarlo en sus funciones, pues con ello, se estaría tergiversando su naturaleza residual y subsidiaria, requisitos que en opinión de esta Juez constitucional no satisface de manera alguna el asunto que nos ocupa, pues la accionante cuenta con los mecanismos de defensa judiciales, esto es, el proceso ordinario laboral para el reconocimiento y pago de sobrevivientes; a la que no se cumplen los postulados de la Corte Constitucional antes mencionados para que la tutela sirva como mecanismo transitorio que ampare derechos a la seguridad social ni se evidencia que el accionante este ad portas de un perjuicio irremediable, tampoco se exponen razones con las que justifique el por qué el mecanismo judicial con el que cuenta no es idóneo o eficaz.

Conforme a lo anterior, ha sido acertado lo decidido por el Juez A quo, al no evidenciar derecho fundamental alguno vulnerado y declarando improcedente la acción de tutela frente a los derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social y a la vida en condiciones dignas de personas de la tercera edad, a la igualdad, pues la misma no puede ser usada para reemplazar al Juez Ordinario y por ende se procederá a REVOCAR los numerales Segundo, Tercero y Cuarto, frente al derecho de petición y CONFIRMAR en todo lo demás la sentencia proferida por el Juzgado Octavo Municipal de Pequeñas Causas Laborales el 2 de julio del año 2021.

En consecuencia, se **REVOCARÁ** parcialmente la decisión impugnada por la parte accionada Colfondos S.A. y que fue expedida por el Juzgado Octavo Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Medellín en providencia del 2 de julio del año 2021.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO TRECE (13) LABORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN**, Administrando Justicia, en nombre de la República de Colombia y por Autoridad de la Ley.

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR los numerales **Segundo, Tercero y Cuarto** de la sentencia proferida por el Juzgado Octavo Municipal de Pequeñas Causas Laborales el 2 de julio del año 2021, en la acción de tutela promovida por **LUZ ELENA VILLA MORALES**, identificada con C.C. 43.067.037, contra **COLFONDOS S.A. PENSIONES Y CESANTÍAS**, para en su lugar **DECLARAR HECHO SUPERADO** frente al derecho de petición, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO: CONFIRMAR en todo lo demás, la sentencia proferida por el Juzgado Octavo Municipal de Pequeñas Causas Laborales el 2 de julio del año 2021, en la acción de tutela promovida por **LUZ ELENA VILLA MORALES**, identificada con C.C. 43.067.037, contra **COLFONDOS S.A. PENSIONES Y CESANTÍAS y MAPFRE COLOMBIA**, conforme las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: NOTIFÍQUESE esta sentencia a las partes, mediante telegrama o por cualquier otro medio eficaz (Decreto 2591 de 1991 artículo 30; Decreto 306 de 1992 artículo 5).

CUARTO: ENVIAR el expediente a la H. Corte Constitucional, para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

LAURA FREIDEL BETANCOURT
JUEZ

JDC

Firmado Por:

LAURA FREIDEL BETANCOURT
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 013 LABORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **480ab65200cf2ba9776c0e525afeaf45be2c1626dc9a6002b231de2e41db6590**
Documento generado en 28/07/2021 04:28:33 PM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>