

Sentencia T-483/17

ACTUACION TEMERARIA Y COSA JUZGADA EN MATERIA DE TUTELA-Buscan evitar la presentación sucesiva, además de múltiple de las acciones de tutela

ACTUACION TEMERARIA Y COSA JUZGADA EN MATERIA DE TUTELA-Configuración

ACCION DE TUTELA TEMERARIA-Para que se configure temeridad debe evidenciarse la mala fe en el actuar del peticionario

ACCION DE TUTELA TEMERARIA-Supuestos que facultan a interponer nuevamente una acción sin que sea considerada temeridad

ACTUACION TEMERARIA Y COSA JUZGADA EN MATERIA DE TUTELA-Inexistencia para el caso

DERECHO DE PETICION PARA RECONOCIMIENTO Y PAGO DE PRESTACION HUMANITARIA PERIODICA PARA VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO-Procedencia excepcional de la acción de tutela

La acción de tutela es el mecanismo de defensa judicial idóneo y eficaz, debido a que los derechos que invoca el accionante como vulnerados tienen la condición de fundamentales y su protección no podría lograrse acudiendo a la jurisdicción ordinaria. En particular, la acción de tutela resulta ser, en el caso concreto, el mecanismo idóneo y eficaz para el accionante dado que no ha obtenido una respuesta de fondo en relación con su solicitud de reconocimiento y pago de la entonces denominada pensión especial de invalidez para víctimas del conflicto armado. En el caso concreto, el accionante tiene la condición de víctima del conflicto armado como lo acredita con el registro de la UARIV y las certificaciones expedidas por la Alcaldía y Personería municipal que dan cuenta de las características y fecha del atentado terrorista que lo afectó seriamente en su salud e integridad personal. Además, afirmó que, por tal razón, perdió toda fuente de recursos que asegurara su subsistencia, así como la de su familia. Adicionalmente, adelantó todas las actuaciones administrativas posibles tendientes a lograr el reconocimiento de su pensión, para lo cual presentó su solicitud junto con todos los soportes documentales, e insistió, en diversas oportunidades, a Colpensiones para que se le diera una respuesta de fondo. Es más, el accionante interpuso recurso de apelación contra la primera resolución proferida dentro de su actuación pensional, sin que finalmente Colpensiones reevaluara su determinación de dejar en suspenso el reconocimiento y pago de su pensión. Por último, dado que ni siquiera se ha resuelto de fondo su solicitud, el accionante carece de otro medio de defensa judicial para buscar la protección de sus derechos.

DERECHO DE PETICION-Alcance y contenido

DERECHO DE PETICION-Núcleo esencial

DERECHO DE PETICION-Pronta resolución y decisión de fondo

DERECHO DE PETICION-Respuesta debe ser de fondo, oportuna, congruente y tener notificación efectiva

DERECHO DE PETICION-Atención prioritaria a las solicitudes relacionadas con el reconocimiento de derechos fundamentales

ATENCION PRIORITARIA A DERECHO DE PETICION-Subreglas

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que la atención prioritaria de peticiones aplica fundamentalmente en tres hipótesis, a saber: (i) cuando se solicite el reconocimiento de un derecho fundamental y su pronta resolución tenga la entidad necesaria para evitar la configuración de un perjuicio irremediable; (ii) cuando se requiera la adopción de medidas urgentes por razones de salud o de seguridad personal, en donde se encuentre en peligro inminente la vida o la integridad física del peticionario; y (iii) cuando la petición es realizada por un periodista en el ejercicio de su actividad.

DERECHO DE PETICION DE VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO-Reiteración de jurisprudencia

Sobre el ejercicio del derecho fundamental de petición por parte de las víctimas del conflicto armado y su atención prioritaria, la Corte ha concluido que, habida cuenta de su carácter de grupo de especial protección constitucional, es necesario resaltar que "el derecho de petición no se limita a su naturaleza de derecho fundamental, sino que también se instituye en una herramienta para acceder al goce de otros derechos vinculados con la preservación del mínimo vital, como ocurre con el reconocimiento de prestaciones como la atención humanitaria o la pensión especial de invalidez. Por ello, se exige una mayor diligencia por parte del Estado en la satisfacción de las cargas y elementos esenciales que identifican al citado derecho (...)".

PRESTACION HUMANITARIA PERIODICA PARA VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO-Reiteración de jurisprudencia

PRESTACION HUMANITARIA PERIODICA PARA VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO-Evolución normativa

PRESTACION HUMANITARIA PERIODICA PARA VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO-Desarrollo jurisprudencial

PRESTACION HUMANITARIA PERIODICA PARA VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO-Ámbito de aplicación

La prestación humana periódica para las víctimas del conflicto armado aplica para aquellos que con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 418 de 1997, es decir, el 26 de diciembre de 1997, hubieren sufrido una pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50%, como consecuencia de un acto de violencia suscitado en el marco del conflicto armado interno.

PRESTACION HUMANITARIA PERIODICA PARA VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO-Requisitos

Para el reconocimiento de esta prestación se deben cumplir los siguientes requisitos: "1. Ser colombiano; 2. Tener calidad de víctima del conflicto armado interno y estar incluido en el Registro Único de Víctimas; 3. Haber sufrido pérdida del 50% o más de la capacidad laboral, calificada con base en el Manual Único para la Calificación de la Pérdida de la Capacidad

Laboral y Ocupacional; 4. Existir nexo causal de la pérdida de capacidad laboral con actos violentos propios del conflicto armado interno; 5. Carecer de requisitos para pensión y/o de posibilidad pensional; 6. No debe percibir ingresos por ningún concepto y/o mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal vigente; 7. No ser beneficiario de subsidio, auxilio, beneficio o subvención económica periódica, ni de otro tipo de ayuda para subsistencia por ser víctima".

PRESTACION HUMANITARIA PERIODICA PARA VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO-Estudio, reconocimiento y pago a cargo del Ministerio de Trabajo, directamente, por intermedio de encargo fiduciario o convenio administrativo

PRESTACION HUMANITARIA PERIODICA PARA VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO-Financiación y pago proviene del presupuesto general de la Nación

DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICION DE VICTIMA DE CONFLICTO ARMADO-Orden a Ministerio de Trabajo que de manera prioritaria y de fondo resuelva solicitud de reconocimiento y pago de la prestación humanitaria periódica para víctimas del conflicto armado presentada por accionante

Referencia: Expediente T-6.114.480

Acción de tutela instaurada por José Oscar Audelo Rodríguez Rodríguez en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones.

Magistrado Ponente:

CARLOS BERNAL PULIDO

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de julio de dos mil diecisiete (2017).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo y Carlos Bernal Pulido, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo de segunda instancia proferido el día 18 de enero de 2017 por la Sala de Decisión del Sistema Oral del Tribunal Administrativo de Nariño, mediante el cual se revocó la sentencia dictada el 17 de noviembre de 2016 por el Juzgado Cuarto Oral Contencioso Administrativo del Circuito Judicial de Pasto, que concedió la protección constitucional de los derechos fundamentales del ciudadano José Oscar Audelo Rodríguez Rodríguez, en el marco de

la acción de tutela promovida contra la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones.

I. ANTECEDENTES

El día 31 de octubre de 2016, el ciudadano José Oscar Audelo Rodríguez Rodríguez presentó demanda de acción de tutela en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones (en adelante Colpensiones), con el propósito de proteger sus derechos fundamentales a la vida, mínimo vital, dignidad, derecho de petición, debido proceso, seguridad social y a la pensión. Tales derechos se vulneraron, en su concepto, como consecuencia de la determinación adoptada por esa entidad de "dejar en suspenso el estudio de una pensión de invalidez [a la que, según su dicho, tiene derecho por ser] víctima de la violencia"[1].

A. Hechos

El día 10 de noviembre de 2013, José Oscar Audelo Rodríguez Rodríguez fue víctima de un atentado terrorista acaecido en la Vereda Santa Catalina del Municipio de Samaniego, Departamento de Nariño, y el cual fue atribuido a las FARC.

El día 2 de diciembre de 2013, el Personero Municipal[2] y el Alcalde del Municipio de Samaniego[3] expidieron dos certificaciones en las que se determinó que (i) "aproximadamente a la una y cincuenta de la mañana (01:50 A.M.), del día Domingo diez (10) de noviembre de dos mil trece (2013), se presentó un atentado terrorista en la vereda Santa Catalina, del municipio de Samaniego – Nariño, mediante la detonación de una bomba o artefacto explosivo"; (ii) "este atentado terrorista se atribuye que fue perpetrado por parte del grupo guerrillero del 29 Frente de las FARC"; y, (iii) "según informe proveniente del Hospital Lorencita Villegas de Santos de esta ciudad, entre las personas afectadas en su salud, se encuentra el señor JOSE OSCAR RODRIGUEZ RODRIGUEZ, identificado con cédula de ciudadanía No (...)".

Mediante el dictamen rendido el día 27 de abril de 2016, la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Nariño calificó la pérdida de capacidad laboral del accionante, habida cuenta de los daños sufridos como consecuencia del referido ataque. Según este dictamen, el porcentaje de pérdida de capacidad laboral del accionante es del 74.80%[5], para lo cual señaló como fecha de su estructuración el día 10 de noviembre de 2013.

Según relata el accionante en su demanda de acción de tutela, este atentado le ocasionó "deformidad física que afecta el cuerpo de carácter permanente, perturbación funcional de órgano de la visión de carácter permanente por lo cual perdí la visión totalmente, perturbación psíquica con trastorno depresivo mayor como consecuencia del trauma craneo encefálico, cicatrices hipertróficas e hipercromicas en diferentes partes de mi cuerpo"[6].

Al momento de este siniestro, el señor Rodríguez Rodríguez se desempeñaba como "jornalero a tiempo completo"[7]. Según afirmó en su demanda, esta actividad constituía su única fuente de ingresos para el sostenimiento de su familia, conformada por su esposa y su hijo menor de edad.

Con fundamento en lo anterior, el día 28 de abril de 2016, el señor Rodríguez presentó ante Colpensiones solicitud de reconocimiento y pago de la "pensión de invalidez para víctimas

del conflicto armado", de acuerdo con lo previsto en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997[8].

Mediante el oficio No BZ2016_4288275-1061041 del 2 de mayo de 2016, Colpensiones, por intermedio de la Gerencia Nacional de Reconocimiento, le informó al accionante que "la Gerencia Nacional de Doctrina de la Vicepresidencia Jurídica y Secretaría General de Colpensiones, suspendió los efectos jurídicos del concepto de 30 de julio de 2014 (BZ_2014_6187485), y en este sentido dicha suspensión tendrá efectos hasta cuando se emita el Decreto elaborado de forma conjunta entre los Ministerios de Trabajo y de Hacienda y Crédito Público, a través del cual se reglamentará: i) las condiciones para el reconocimiento, ii) el procedimiento de reconocimiento y pago, iii) la fuente de financiación y iv) las causales de pérdida y demás aspectos que inciden en la entrega de este beneficio o subvención (...) [en consecuencia] una vez se definan los lineamientos a través del Decreto mencionado, esta administradora procederá a resolver lo que en derecho corresponda, teniendo en cuenta para ello, la documentación por usted aportada"[9] (negrita y subrayas fuera del texto).

A mediados del mes de agosto de 2016[10], el señor José Rodríguez interpuso acción de tutela en contra de Colpensiones, por estimar que dicha respuesta vulneraba su derecho fundamental de petición, en la medida en que no resolvió su solicitud. La tutela fue admitida mediante el auto de 18 de agosto del mismo año.

El 29 de agosto de 2016, el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Pasto profirió la sentencia de primera instancia, mediante la que tuteló el derecho de petición del actor y ordenó a la entidad accionada que, en las 48 horas siguientes a la notificación del fallo, respondiera de fondo la solicitud del accionante. El 21 de septiembre de 2016, el Tribunal Administrativo de Nariño, Sala de Decisión del Sistema Oral, confirmó esta decisión[12].

El 26 de agosto de 2016, tres días antes de proferirse el referido fallo de primera instancia, mediante la Resolución No 20161088730565_5 GNR 251631 de agosto 26 de 2016, Colpensiones resolvió "Dejar en SUSPENSO el estudio de una Pensión de INVALIDEZ POR VÍCTIMA DE LA VIOLENCIA solicitada por el (la) señor(a) RODRIGUEZ RODRIGUEZ JOSE OSCAR AUDELO (...)"[13].

En dicha Resolución, además, se concluyó que el Concepto Interno de 30 de julio de 2014 de Colpensiones, radicado bajo el número 2014_6187485, "que establece los lineamientos para el reconocimiento de pensiones por invalidez para víctimas de la violencia tendrá efectos hasta cuando se emita el Decreto elaborado de forma conjunta entre esta cartera ministerial (Ministerio de Trabajo) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través del cual se reglamentará: i) las condiciones para el reconocimiento, ii) el procedimiento de reconocimiento y pago, iii) la fuente de financiación y iv) las causales de pérdida y demás aspectos que inciden en la entrega de este beneficio o subvención, razón por la cual, los estudios pensionales sobre los posibles derechos prestacionales en relación a las víctimas de la violencia quedarán en suspenso"[14].

El señor Rodríguez Rodríguez interpuso recurso de apelación en contra de dicha Resolución, el cual fue resuelto mediante la Resolución No 2016_12129016_9-2016_11 VPB 39396 de 13 octubre de 2016, que, en términos generales, reproduce la resolución recurrida, por lo que se confirma "en todas y cada una de sus partes"[15].

B. Demanda y pretensiones

En contra de esta última Resolución, el día 31 de octubre de 2016, el accionante José Rodríguez Rodríguez instauró nuevamente acción de tutela en contra de Colpensiones.

El accionante formuló las siguientes pretensiones: (i) "tutelar mi derecho fundamental a la vida, mínimo vital, dignidad, derecho de petición, debido proceso, seguridad social y a la pensión"; (ii) "ordenar a Colpensiones se pronuncie de fondo, de forma congruente y oportuna frente al derecho de petición radicado el 28 de abril de 2016, en el cual se solicitó el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez a mi favor"; y, (iii) "ordenar a Colpensiones expedir el acto administrativo mediante el cual reconozca, dentro de las 48 siguientes a la notificación de esta sentencia, la pensión consagrada en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997"[16].

C. Admisión de la demanda, integración del contradictorio y respuesta de las entidades accionadas

El 2 de noviembre de 2016, el Juzgado Cuarto Contencioso Administrativo Oral del Circuito de Pasto admitió la referida demanda y, adicionalmente, vinculó al trámite a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante UARIV) y al Fondo de Solidaridad Pensional, administrado por el Consorcio Prosperar[17] (ahora Consorcio Colombia Mayor 2013). Posteriormente, mediante el auto del 9 de noviembre del mismo año, se ordenó la correspondiente vinculación del Ministerio de Trabajo.

Mediante el escrito recibido el día 9 de noviembre de 2016, el Consorcio Colombia Mayor solicitó que se denegaran las pretensiones con base en dos razones[18]. Primero, el Consorcio carece de legitimación en la causa por pasiva, por cuanto el reconocimiento de la prestación solicitada a favor de las personas víctimas del conflicto armado es competencia de Colpensiones, según lo previsto en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997. El Consorcio Colombia Mayor es simplemente el administrador del Fondo de Solidaridad Pensional, sin que tenga competencia para reconocer y ordenar pagos de pensiones y, mucho menos, de la prestación solicitada por el actor. Segundo, la acción de tutela no es el medio idóneo para el reconocimiento de la prestación solicitada. En consecuencia, señaló que "respecto al tema pensional, la jurisprudencia constitucional ha establecido que, por regla general y en virtud del principio de subsidiariedad, la acción de tutela no procede para lograr estas prestaciones".

Por medio del oficio BZ 2016_12920232, radicado el día 10 de noviembre de 2016, el Vicepresidente Jurídico y Secretario General de Colpensiones solicitó que se declare improcedente la acción de tutela de la referencia[19]. Esta solicitud se fundó en tres razones.

Primero, la pensión especial de invalidez a favor de las víctimas de la violencia está prevista actualmente en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997 y, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, su financiación le corresponde asumirla en este momento al Fondo de Solidaridad Pensional, el cual se encuentra administrado por el Ministerio de Trabajo. Esta última entidad ha considerado que (i) Colpensiones no es competente para administrar y pagar dicha prestación con recursos que hacen parte del régimen de prima media y, (ii) el Fondo de Solidaridad Pensional no puede asumir el pago de la pensión especial de invalidez con recursos que tienen destinación específica y que buscan el cumplimiento de fines distintos de los previstos por aquella prestación. En últimas, el Vicepresidente Jurídico y Secretario General de Colpensiones señaló que al Ministerio de Hacienda le corresponde definir la fuente de financiación de esta pensión y,

hasta entonces, no es posible reconocer y pagar dicha prestación.

Segundo, en el presente caso, se configura una hipótesis de carencia actual de objeto por hecho superado, la cual da lugar a que se declare improcedente la presente acción. En su opinión, mediante el oficio de 2 de mayo de 2016 y la Resolución No 20161088730565_5 GNR 251631 de 26 de agosto de 2016, se dio respuesta a la petición formulada por el actor. Y tercero, esta acción de tutela es temeraria en la medida en que guarda identidad de partes, objeto y finalidad con la primera acción de tutela que promovió el actor, por lo tanto, habrá de ser declarada improcedente.

Mediante el escrito recibido el día 16 de noviembre de 2016, la UARIV solicitó su desvinculación de este trámite, por no ser la entidad actualmente competente para resolver la petición presentada por el accionante[20]. Al respecto, explicó que si bien el señor José Oscar Audelo Rodríguez Rodríguez se encuentra incluido en el Registro único de Víctimas – RUV, "por el hecho victimizante de Desplazamiento Forzado Y Acto Terrorista / Atentados/ Combates/ Enfrentamientos/ Hostigamientos", dentro de las funciones de la UARIV no se encuentra la de reconocer y ordenar el pago de la pensión especial de invalidez para víctimas del conflicto armado solicitada por el accionante, asunto éste que es de competencia de Colpensiones.

El Ministerio de Trabajo no se pronunció dentro del término otorgado para la contestación de la presente acción de tutela.

D. Sentencia de primera instancia, impugnación y sentencia de segunda instancia

D.1. Sentencia de primera instancia

El 17 de noviembre de 2016, el Juzgado Cuarto Oral Contencioso Administrativo del Circuito Judicial de Pasto tuteló los derechos fundamentales al mínimo vital, la seguridad social y a una vida digna del señor José Oscar Audelo Rodríguez Rodríguez[21]. En dicho fallo se ordenó (i) al Ministerio de Trabajo realizar las gestiones ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para obtener los recursos suficientes para financiar la pensión especial de invalidez a favor del accionante; (ii) al Representante Legal de Colpensiones expedir el acto administrativo mediante el cual se reconozca y pague esta misma pensión, "supeditado a lo resuelto por el Ministerio de Trabajo en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el fin de establecer cuál será el fondo de donde se tomará los recursos que asuma dicha responsabilidad"[22]. Por último, se desvinculó a la UARIV y al Consorcio, al estimar que no son las entidades responsables de garantizar el derecho a la pensión especial de invalidez de las víctimas de la violencia.

Dichas órdenes se fundaron en que, según el Juez, el accionante cumple con los requisitos para acceder a la "pensión especial por invalidez establecida en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997". Al respecto, el juez de primera instancia señaló que en el expediente se encuentra acreditado que: (i) el accionante es víctima de la violencia, de conformidad con las certificaciones allegadas por la UARIV en su escrito de contestación, el Personero Municipal y el Alcalde del Municipio de Samaniego, en las que se relatan las características y fecha del atentado terrorista del que fue víctima el accionante; (ii) como consecuencia de tal atentado, el accionante tiene una pérdida de capacidad laboral del 74.80%; y (iii) "debido a su invalidez visual no cuenta (sic) con un trabajo para poder mantener a su esposa y a su hijo, por lo tanto no tiene la posibilidad de tener una pensión"[23].

D. 2. Impugnación

El 22 de noviembre de 2016, el Vicepresidente Jurídico y Secretario General de Colpensiones impugnó esta decisión[24]. Los argumentos que fundamentan esta impugnación son los mismos de la contestación a la demanda referidos en los párrafos 19 y 20.

D. 3. Segunda Instancia

Mediante la sentencia de 18 de enero de 2017, la Sala de Decisión del Sistema Oral del Tribunal Administrativo de Nariño revocó el fallo de tutela de primera instancia y, en su lugar, denegó el amparo solicitado. Esta decisión se fundó en que, en opinión del Tribunal, en el presente caso, la acción de tutela recae sobre un asunto respecto del cual existe cosa juzgada constitucional y, además, se ejerció de manera temeraria, habida cuenta de que ya había interpuesto una acción de tutela en contra de las mismas entidades, para que se amparara el mismo derecho y con base en los mismos hechos.

Al respecto, el Tribunal señaló que "podría alegarse que las dos tutelas son disímiles en cuanto en la segunda, el actor pretende el reconocimiento de la pensión, empero en la primera solo un pronunciamiento sin un sentido determinado. Sin embargo, la súplica de la segunda tutela, orientada al reconocimiento efectivo de la prestación, quedó resuelta tácitamente en la primera tutela cuando se ordenó un pronunciamiento de fondo, cuyo cumplimiento envolvía una respuesta positiva o negativa"[25].

E. Trámite en sede de revisión

El 27 de abril de 2017, la Sala de Selección Número Cuatro de la Corte Constitucional seleccionó, para efectos de su revisión, el asunto de la referencia, conforme a lo consagrado en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991[26].

Mediante el auto de 9 de junio del presente año[27], este Despacho ordenó oficiar, por intermedio de la Secretaría General de esta Corte, a Colpensiones y al Ministerio de Trabajo, con el fin de solicitar información acerca del estado actual de la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión especial de invalidez presentada por José Oscar Audelo Rodríguez Rodríguez y si, con ocasión de la expedición del Decreto 600 de 2017, el Ministerio de Trabajo emitió algún pronunciamiento en relación con esta petición.

Por medio del oficio No. BZ2017_6100913-1624852, radicado el día 21 de junio de este año, Colpensiones allegó, entre otros documentos, copia de la Resolución SUB 101572 de 16 de junio de 2017. Mediante este acto administrativo declaró su falta de competencia para resolver la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión especial de invalidez presentada por el señor Rodríguez y ordenó remitir su expediente pensional al Ministerio de Trabajo, con fundamento en los artículos 2.2.9.5.5 y 2.2.9.5.6 del Decreto 600 de abril 6 de 2017. Posteriormente, por fuera del término probatorio, el día 24 de julio de 2017, Colpensiones presentó un nuevo escrito mediante el cual se solicitó la declaratoria de carencia actual de objeto por hecho superado, la vinculación del Ministerio de Trabajo a éste trámite y se adjuntaron las resoluciones referidas anteriormente[28].

Mediante escrito recibido el día 18 de julio de 2017[29], el Ministerio de Trabajo informó que: (i) en cumplimiento del fallo de primera instancia se realizaron varias gestiones ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para obtener los recursos necesarios que permitieran financiar la pensión de invalidez solicitada por el actor; (ii) el pasado 23 de

junio recibió el expediente pensional del accionante remitido por Colpensiones, a partir del cual se pudo constatar que, con posterioridad a la resolución que dejó en suspenso el reconocimiento de la prestación económica, no se presentó ninguna otra actuación; y, finalmente, (iii) "de conformidad con el artículo 2.2.9.5.6 del decreto 600 de 2017, esta Cartera cuenta con el término de 4 meses para responder la solicitud del actor, por lo que tiene hasta el 23 de octubre de 2017 para atender la solicitud de la prestación, luego entonces, la solicitud prestacional del actor se encuentra en estudio de reconocimiento"[30]. Para conocimiento de la Corte, adjuntó copia integral del expediente en 214 folios.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

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

Problemas jurídicos y metodología de análisis

Habida cuenta de los hechos y antecedentes procesales de esta actuación, la solución del presente asunto exige responder dos problemas jurídicos:

¿La demanda presentada en ejercicio de la acción de tutela promovida en el presente asunto configura una actuación temeraria o versa sobre un asunto respecto del cual ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, dado que el accionante interpuso una solicitud de amparo constitucional aparentemente similar?

¿Las entidades vinculadas en calidad de accionadas vulneraron el derecho fundamental de petición y los demás derechos cuya protección solicita el accionante en relación con su solicitud de reconocimiento y pago de la prestación humanitaria periódica para víctimas del conflicto armado, al no haber obtenido aún una respuesta de fondo?

Para resolver estos problemas jurídicos, la Sala seguirá la siguiente metodología. Primero, se analizará la eventual configuración de la situación de temeridad y cosa juzgada en este caso. Segundo, se estudiará la procedencia de la acción de tutela en este caso. Tercero, se reiterarán las normas adscritas de la jurisprudencia constitucional sobre el derecho de petición. Cuarto, se referirá la jurisprudencia constitucional sobre el reconocimiento de la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado. Finalmente, se resolverá el caso concreto.

Cosa juzgada y temeridad

La existencia de la cosa juzgada y de la temeridad en el ejercicio de la acción de tutela son dos instituciones que, si bien comparten algunos elementos, son diferentes. La cosa juzgada constitucional ha sido definida como "una institución procesal con un efecto impeditivo para emitir un nuevo pronunciamiento judicial sobre un asunto ya decidido, cuya calificación, en términos generales, se origina por la identidad de partes, causa petendi y objeto"[31]. Así las cosas, siempre que se ejerza una acción de tutela que guarde dicha triple identidad[32] con otra tutela ya resuelta, según la jurisprudencia constitucional, habrá lugar a declarar la cosa juzgada y ordenar estarse a lo resuelto en el fallo que resolvió la primera acción de tutela.

En este sentido, la Corte Constitucional ha reconocido que, tratándose de la acción de tutela, la existencia de la cosa juzgada constitucional es "un límite legítimo al ejercicio del derecho de acción de los ciudadanos, impidiéndose acudir de forma repetida e indefinida a los jueces de tutela, cuando el asunto ya ha sido resuelto en esta jurisdicción, respetando así el carácter eminentemente subsidiario del mecanismo constitucional"[33]. En tales términos, la configuración de cosa juzgada constitucional en un caso concreto conlleva como consecuencia jurídica la decisión de estarse a lo resuelto en la sentencia de acción de tutela previa referida al mismo objeto, causa petendi y partes.

Por su parte, la temeridad en el ejercicio de la acción de tutela está prevista en los artículos 37 y 38 del Decreto 2591 de 1991[35] e implica el ejercicio injustificado e irracional de la misma acción de tutela ante "distintos operadores judiciales, ya sea de forma simultánea o sucesiva"[36]. En este sentido, de manera uniforme la Corte ha sostenido que el ejercicio temerario de la acción de tutela conculca los "principios de buena fe, economía y eficacia procesales, porque desconoce los criterios de probidad que exige un debate honorable, dilata maliciosamente la actuación e impide alcanzar los resultados que el Estado busca con la actuación procesal".

La Corte ha sostenido que se configura un ejercicio temerario de la acción de tutela siempre que se ejerza una nueva o simultánea acción de tutela que, además de guardar la triple identidad referida en el párrafo 35, (i) carezca de justificación razonable y objetiva, y (ii) se ejerza con mala fe o dolo del accionante[38]. En otros términos, existe una actuación temeraria cuando el accionante asume una actitud completamente desbordada y abusiva, contraria a mínimas cargas de lealtad, diligencia y buena fe, animada por propósitos subjetivos reprochables y en detrimento de la administración de justicia. En este caso, además de rechazar la nueva acción de tutela, el Juez deberá aplicar las sanciones contenidas, por ejemplo, en el inciso tercero del artículo 25[39], en el inciso segundo del artículo 38[40], ambos del Decreto 2591 de 1991, o en los artículos 80[41] y 81 de la Ley 1564 de 2012.

En todo caso, para efectos de determinar una situación constitutiva de temeridad en el estudio de la nueva acción de tutela, se exige del Juez constitucional una valoración cuidadosa de las razones que invoca como fundamento de su solicitud de amparo y de las pruebas que demuestren la conducta dolosa del accionante, en aras de salvaguardar el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, así como la presunción de buena fe de los particulares en sus actuaciones antes las autoridades públicas. Además, en relación con la valoración de la eventual temeridad, en la sentencia T-433 de 2006[43], la Corte Constitucional sostuvo que el juez constitucional debe tener en cuenta algunos factores que excepcionalmente pueden justificar la presentación de múltiples acciones de tutela, como por ejemplo: "(i) la condición del actor que lo coloca en estado de ignorancia o indefensión, propio de aquellas situaciones en que los individuos obran por miedo insuperable o por la necesidad extrema de defender un derecho y no por mala fe; (ii) en el asesoramiento errado de los profesionales del derecho; (iii) en la consideración de eventos nuevos que aparecieron con posterioridad a la interposición de la acción o que se omitieron en el trámite de la misma, o (iv) cualquier otra situación que no se haya tomado como base para decidir la(s) tutela(s) anterior(es) que implique la necesidad de proteger los derechos

fundamentales del demandante".

Finalmente, la Corte Constitucional ha descartado la temeridad en el ejercicio de la acción de tutela siempre que "(i) surjan circunstancias fácticas o jurídicas adicionales, o (ii) no exista un pronunciamiento de fondo por parte de la jurisdicción constitucional sobre la pretensión incoada"[45]. Así las cosas, en estas últimas hipótesis, pese a que la nueva acción de tutela guarde la referida triple identidad con un caso anterior, en todo caso deberá ser resuelta de fondo por la autoridad judicial ante la que se tramite.

En este caso, lejos de lo sostenido por el Juez de segunda instancia, no se configuran las hipótesis de cosa juzgada ni de temeridad. Dicha declaratoria se fundó en que la segunda acción de tutela se había promovido para proteger el mismo derecho de petición presentado por el actor el día 28 de abril de 2016 ante Colpensiones y cuya protección se había pretendido en la acción de tutela previa admitida el 18 de agosto de 2016. Esta acción se resolvió, en primera instancia, mediante la sentencia de 29 de agosto de 2016, proferida por el Juzgado Cuarto Contencioso Administrativo Oral de Pasto, y, en segunda instancia, por medio de la sentencia de 21 de septiembre de 2016 del Tribunal Administrativo de Nariño, Sala de Decisión del Sistema Oral. Ambas sentencias ordenaron el amparo del derecho de petición solicitado y, en consecuencia, le ordenaron a Colpensiones responder la petición presentada y determinar si tiene o no derecho a acceder a la prestación humanitaria periódica para víctimas del conflicto armado.

Sin embargo, el Tribunal desconoció que la segunda acción de tutela (i) se promovió tras el acaecimiento de nuevas circunstancias fácticas y jurídicas y que, en todo caso, (ii) no está demostrado que el accionante actuó con dolo o mala fe al presentar la segunda demanda.

Entre el 21 de septiembre de 2016, fecha en que se profirió la sentencia definitiva en el marco de la primera acción de tutela, y el 31 de octubre de 2016, fecha en que se dictó el fallo de primera instancia de la segunda demanda de acción de tutela, surgieron al menos las siguientes circunstancias fácticas y jurídicas que descartan la temeridad y la cosa juzgada en el presente asunto, a saber:

Se notificó al accionante de la Resolución 251631 de 26 de agosto de 2016. En efecto, esta Resolución solo fue notificada el día 27 de septiembre de 2016.

El peticionario interpuso recurso de apelación en contra de dicha Resolución. El mismo 27 de septiembre de 2016, el peticionario interpuso recurso de apelación en contra de la mencionada Resolución.

Colpensiones expidió la Resolución No. VPB 39396 de octubre 13 de 2016[46]. Mediante dicha Resolución se resolvió el recurso de apelación y se confirmó en su integridad la Resolución apelada.

Se notificó al peticionario de dicha Resolución. Si bien tal Resolución fue expedida el 13 de octubre de 2016, solo fue conocida por el peticionario el día 28 de octubre del mismo año.

La Corte Constitucional expidió la sentencia SU-587 de 2016. Mediante esta sentencia, que surte efectos inter comunis según el numeral noveno de su parte resolutive, se adoptaron una serie de órdenes en favor de "todas las personas víctimas del conflicto armado a quienes se les hubiere dejado en suspenso o negado su derecho a la pensión especial de invalidez consagrada en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997", grupo en el cual se encuentra el accionante. De esta decisión los jueces de instancia tuvieron conocimiento, habida cuenta

de que la Coordinadora Jurídica Pastoral Social allegó copia de su comunicado mediante memorial de 17 de noviembre de 2016[47].

Así las cosas, salta a la vista que la acción de tutela promovida en agosto de 2016 tenía por objeto amparar el derecho fundamental de petición presentado por el señor Rodríguez Rodríguez, al igual que aquella resuelta mediante la sentencia de 18 de enero de 2017 del Tribunal Administrativo de Nariño, Sala de Decisión del Sistema Oral. No obstante, en dicho lapso se presentaron al menos cinco supuestos fácticos y jurídicos que, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, dan lugar a descartar la temeridad y la cosa juzgada. Las circunstancias fácticas son las relacionadas con el agotamiento de la vía gubernativa en relación con la primera Resolución mediante la cual Colpensiones intentó dar respuesta a la petición del señor Rodríguez Rodríguez. Estas situaciones, además de nuevas y posteriores en relación con la primera acción de tutela, son determinantes para el amparo que se pretende mediante la nueva acción de tutela, por lo que configuran una auténtica excepción a la cosa juzgada y a la temeridad en el caso concreto.

Por su parte, la sentencia SU-587 de 2016 otorgó protección inter comunis a todas aquellas personas que, como el accionante, sean víctimas del conflicto armado y su solicitud de prestación humanitaria periódica hubiere sido negada o suspendida. En tales términos, esta sentencia (i) cubre en sus efectos al accionante, señor Rodríguez Rodríguez, y (ii) configura una nueva circunstancia jurídica que exacerba la cosa juzgada de la primera acción de tutela y descarta por completo la temeridad en la presentación de la segunda demanda.

Además, lo cierto es que no es posible inferir dolo o mala fe del accionante en la presentación de la segunda demanda de acción de tutela. Por el contrario, además de advertir que las nuevas circunstancias descartaban la temeridad y la cosa juzgada en el caso concreto, es posible inferir, con base en los anexos que acompañaban la demanda, que informó a los funcionarios judiciales que ya había presentado una acción de tutela en procura de que se respondiera de fondo su derecho de petición y que, asimismo, presentó la nueva demanda de tutela porque, pese a las nuevas circunstancias fácticas y jurídicas, su derecho de petición seguía siendo conculcado.

En tales términos, la Sala descarta que la acción de tutela de la referencia configure una actuación temeraria por parte del actor o que hubiere operado el fenómeno de la cosa juzgada en el presente asunto.

Requisitos de procedibilidad de la acción de tutela

De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política, toda persona puede ejercer la acción de tutela mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, para la protección inmediata de sus derechos fundamentales, siempre que resulten amenazados o vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de particulares. En relación con estos últimos, procede la tutela siempre que sean encargados de la prestación de un servicio público, que afecten grave y directamente el interés colectivo o respecto de quienes se esté en situación de indefensión o subordinación. La acción de tutela resulta procedente cuando el accionante no disponga de otro medio de defensa judicial idóneo y eficaz para la protección de sus derechos, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar la consolidación de un perjuicio irremediable.

A la luz de lo anterior, la Corte ha señalado que los siguientes son requisitos generales de

procedibilidad de la acción de tutela: (i) la legitimación por activa y por pasiva, como quiera que debe ser promovida por quien ostente un interés jurídico subjetivo respecto del amparo constitucional que pretende y, a su vez, debe ser ejercida en contra de quien tenga "la posibilidad de desconocer o controvertir la reclamación que el actor le dirige mediante la demanda sobre una pretensión de contenido material"[48]; (ii) la inmediatez, es decir, que la demanda de acción de tutela sea interpuesta dentro de un término razonable y proporcional respecto del momento de la amenaza o vulneración de los derechos; y (iii) la subsidiariedad, esto es, que el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial idóneo y efectivo, o en caso de existir tal recurso judicial, resulte procedente la tutela como mecanismo transitorio para evitar el acaecimiento de un perjuicio irremediable.

Debido a lo anterior, la Corte advierte en este caso lo siguiente. Primero, se cumple con el requisito de legitimación en la causa, tanto por activa como por pasiva, toda vez que la acción de tutela es ejercida por parte de quien alega su condición de víctima del conflicto armado y, por esta misma razón, afirma que debe ser reconocido como titular de la pensión especial de invalidez prevista en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997. Igualmente, esta acción se interpuso en contra de Colpensiones, entidad que en ese momento era la competente para resolver esta solicitud. Además, desde la primera instancia, se dispuso la vinculación del Ministerio de Trabajo al presente asunto.

Segundo, en relación con el requisito de inmediatez, se tiene que el accionante interpuso la acción de tutela tres días después de su notificación de la Resolución VPB 39396 del 13 de octubre de 2016[49]. Este acto administrativo mantuvo la decisión de dejar en suspenso el reconocimiento de la mencionada prestación. En tales términos, la Corte advierte que la acción de tutela fue interpuesta dentro de un término razonable y proporcional, por lo que encuentra acreditado el requisito de inmediatez.

Tercero, respecto del requisito de subsidiariedad, se concluye que la acción de tutela es el mecanismo de defensa judicial idóneo y eficaz, debido a que los derechos que invoca el accionante como vulnerados tienen la condición de fundamentales y su protección no podría lograrse acudiendo a la jurisdicción ordinaria. En particular, la acción de tutela resulta ser, en el caso concreto, el mecanismo idóneo y eficaz para el accionante dado que no ha obtenido una respuesta de fondo en relación con su solicitud de reconocimiento y pago de la entonces denominada pensión especial de invalidez para víctimas del conflicto armado.

En la sentencia T-469 de 2013, la Sala sostuvo que el medio de defensa judicial ordinario para el reconocimiento de esta prestación "no resulta igualmente eficaz entre un sujeto de especial protección constitucional y quien no lo es". Además, la Corte concluyó que, para que resulte procedente la acción de tutela en estos casos, el ciudadano también debe demostrar "a. La falta de pago de la prestación genera un alto grado de afectación de los derechos fundamentales, en particular del derecho al mínimo vital. b. Se ha desplegado cierta actividad administrativa y judicial por el interesado tendiente a obtener la protección de sus derechos. c. Aparecen acreditadas siquiera sumariamente, las razones por las cuales el medio judicial ordinario es ineficaz para lograr la protección inmediata de los derechos fundamentales presuntamente afectados"[50].

Pues bien, en el caso concreto, el accionante tiene la condición de víctima del conflicto armado como lo acredita con el registro de la UARIV y las certificaciones expedidas por la Alcaldía y Personería municipal que dan cuenta de las características y fecha del atentado terrorista que lo afectó seriamente en su salud e integridad personal. Además, afirmó que, por tal razón, perdió

toda fuente de recursos que asegurara su subsistencia, así como la de su familia. Adicionalmente, adelantó todas las actuaciones administrativas posibles tendientes a lograr el reconocimiento de su pensión, para lo cual presentó su solicitud junto con todos los soportes documentales, e insistió, en diversas oportunidades, a Colpensiones para que se le diera una respuesta de fondo. Es más, el accionante interpuso recurso de apelación contra la primera resolución proferida dentro de su actuación pensional, sin que finalmente Colpensiones reevaluara su determinación de dejar en suspenso el reconocimiento y pago de su pensión. Por último, dado que ni siquiera se ha resuelto de fondo su solicitud, el accionante carece de otro medio de defensa judicial para buscar la protección de sus derechos.

Así las cosas, habida cuenta que se reúnen los requisitos de procedencia de la acción de tutela en el caso concreto, la Corte evaluará de fondo la solicitud de amparo.

Derecho de petición para el reconocimiento y pago de la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado

El derecho fundamental de petición está previsto en el artículo 23 de la Constitución Política[51]. Según la jurisprudencia constitucional, el derecho de petición es "una garantía fundamental de las personas que otorga escenarios de diálogo y participación con el poder público y que posibilita la satisfacción de otros derechos constitucionales en el marco del Estado social de derecho"[52]. El derecho de petición implica, entonces, que todo individuo puede presentar peticiones respetuosas ante las entidades públicas y privadas[53], "por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma".

El correlativo jurídico del derecho de petición es justamente el deber, a cargo del particular o del servidor público, de responder la solicitud formulada. En relación con el deber de respuesta del derecho de petición, la Corte Constitucional ha dispuesto que debe cumplir, por lo menos, con los siguientes requisitos: (i) ser pronta y oportuna, para lo cual deberán observarse los términos legales; (ii) dar una solución de fondo y acorde con las cargas de claridad, efectividad, suficiencia y congruencia; y, (iii) ser puesta en conocimiento del interesado con prontitud[55].

Primero, en cuanto a la oportunidad de la respuesta, de acuerdo con el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), modificado por la Ley 1755 de 2015[56], toda petición deberá resolverse, salvo norma especial, dentro de los 15 días siguientes a su recepción. Si no es posible responderla dentro del plazo previsto en la ley, deberá informarse esta situación antes del vencimiento del término e indicarse las razones por las cuales no es posible responder, así como el plazo razonable del cual se responderá.

Segundo, en relación con el contenido de la respuesta, la jurisprudencia constitucional ha señalado que ésta debe ser clara, de fondo, suficiente, efectiva y congruente. La respuesta debe ser (i) clara, es decir que explique de manera comprensible el sentido y contenido de la respuesta al peticionario; (ii) de fondo, esto es, que se pronuncie "de manera completa y detallada sobre todos los asuntos indicados en la petición, excluyendo referencias evasivas o que no guardan relación con el tema planteado"[58]; "(iii) suficiente, como quiera que [debe] res[olver] materialmente la petición y satisf[er] los requerimientos del solicitante, sin que por ello excluya la posibilidad de que la respuesta sea negativa a las pretensiones del peticionario; (iv) efectiva, si soluciona el caso que se plantea y (v) congruente si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido" .

Tercero, sobre la comunicación de la respuesta al peticionario, la Corte ha establecido que esta debe ser pronta. En términos de la jurisprudencia, la respuesta tardía, en ciertos casos, equivale a la falta de respuesta, dado que "si lo decidido no se da a conocer al interesado, el efecto en uno y otro caso es el mismo desde el punto de vista de la insatisfacción del derecho"[60].

Ahora bien, a la luz del artículo 20 de la Ley 1437 de 2011, modificado también por la Ley 1755 de 2015, las autoridades están obligadas a dar un trato preferencial a ciertas peticiones, para lo cual valorarán al menos tres elementos, a saber: (i) el objeto pretendido, (ii) el sujeto que presenta la solicitud y (iii) las circunstancias en las que este último se encuentra[61]. Este trato preferencial es denominado atención prioritaria de peticiones y aplica para aquellas solicitudes de reconocimiento de un derecho fundamental para evitar un perjuicio irremediable[62]. En todo caso, si el funcionario a quien se dirige la petición no es el competente para resolverla, la remitirá al correspondiente y así lo informará al peticionario.

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que la atención prioritaria de peticiones aplica fundamentalmente en tres hipótesis, a saber[64]: (i) cuando se solicite el reconocimiento de un derecho fundamental y su pronta resolución tenga la entidad necesaria para evitar la configuración de un perjuicio irremediable; (ii) cuando se requiera la adopción de medidas urgentes por razones de salud o de seguridad personal, en donde se encuentre en peligro inminente la vida o la integridad física del peticionario; y (iii) cuando la petición es realizada por un periodista en el ejercicio de su actividad.

Sobre el ejercicio del derecho fundamental de petición por parte de las víctimas del conflicto armado y su atención prioritaria, la Corte ha concluido que, habida cuenta de su carácter de grupo de especial protección constitucional, es necesario resaltar que "el derecho de petición no se limita a su naturaleza de derecho fundamental, sino que también se instituye en una herramienta para acceder al goce de otros derechos vinculados con la preservación del mínimo vital, como ocurre con el reconocimiento de prestaciones como la atención humanitaria o la pensión especial de invalidez. Por ello, se exige una mayor diligencia por parte del Estado en la satisfacción de las cargas y elementos esenciales que identifican al citado derecho (...)"[65].

La prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado

Esta Corte ha estudiado de manera amplia la antes denominada "pensión especial de invalidez para víctimas del conflicto armado", hoy "prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado", en sentencias como la T-463 de 2012[66], T-469 de 2013[67], C-767 de 2014[68], T-921 de 2014[69], T-009[70], T-032[71] y T-074[72] de 2015 y, particularmente, en la SU-587 de 2016[73]. Por esta razón, en esta oportunidad se reiterarán las principales normas adscritas desarrolladas por esta Corte, que permiten resolver el caso concreto.

Esta prestación tiene su origen en la Ley 104 de 1993, mediante la que se creó una "pensión mínima legal vigente para las víctimas de atentados que sufrieran una disminución de capacidad física del 66%" calificada por el Fondo de Solidaridad Pensional y que carezcan de otras posibilidades pensionales y de atención en salud. Esta disposición fue modificada por la Ley 241 de 1995, al prever que la pérdida de la capacidad laboral, calificada según el manual único para la calificación de invalidez, sólo debía ser del 50% o más.

Posteriormente, la Ley 418 de 1997 derogó las disposiciones anteriores, al disponer en su artículo 46 que "[l]as víctimas que sufrieren una pérdida del 50% o más de su capacidad laboral calificada con base en el Manual Único para la calificación de invalidez expedido por el Gobierno Nacional, tendrán derecho a una pensión mínima legal vigente, de acuerdo con lo contemplado en el Régimen General de Pensiones de la Ley 100 de 1993, siempre y cuando carezcan de otras posibilidades pensionales y de atención en salud, la que será cubierta por el Fondo de Solidaridad Pensional a que se refiere el artículo 25 de la Ley 100 de 1993". Esta ley fue prorrogada por la Ley 548 de 1999 por tres años. Esta ley fue prorrogada por la Ley 548 de 1999 por tres años.

La Ley 782 de 2002, en su artículo 18, modificó el artículo 46 de la Ley 418 de 1997 y señaló que esta pensión mínima legal vigente sería reconocida por el Instituto de Seguros Sociales o la entidad de naturaleza oficial que señalara el Gobierno Nacional y, en todo caso, sería cubierta por el Fondo de Solidaridad Pensional. Dicha Ley tenía una vigencia de 4 años, al cabo de los cuales fue prorrogada sucesivamente por las Leyes 1106 de 2006 y 141 de 2010. No obstante, tales leyes no prorrogaron el mencionado artículo 18 de la Ley 782 de 2002.

Ante tal situación, en la sentencia C-767 de 2014, la Corte declaró exequibles los artículos 1 de la Ley 1106 de 2006 y 1 de la Ley 1421 de 2010, "en el entendido que las víctimas del conflicto armado interno, que sufrieren una pérdida del 50% o más de su capacidad laboral calificada con base en el Manual Único para la calificación de invalidez expedido por el Gobierno Nacional, tendrán derecho a una pensión mínima legal vigente, de acuerdo con lo contemplado en el Régimen General de Pensiones de la Ley 100 de 1993, siempre y cuando carezcan de otras posibilidades pensionales y de atención en salud"[74], dado que "la conducta omisiva del legislador implicó una trasgresión a la prohibición de regresividad de los derechos económicos, sociales y culturales".

No obstante, a pesar de la referencia realizada a la Ley 100 de 1993, en la parte motiva de dicha sentencia, se precisó que, de acuerdo con las sentencias T-463 de 2012 y T-469 de 2013, la prestación humanitaria para las víctimas del conflicto armado "no se encuentra en el Régimen General de Pensiones, sino en el marco de los derechos humanos y de los deberes constitucionales del Estado colombiano, razón por la cual la prestación estudiada es de naturaleza especial, fundamentada en una situación generalizada de violencia (...) "[76].

Tras constatar que la existencia de un amplio número de potenciales titulares de esta prestación económica, cuyas solicitudes de reconocimiento y pago de la mencionada prestación habían sido dejadas en suspenso por parte de Colpensiones, la Corte Constitucional profirió, además, la sentencia SU-587 de 2016. Por medio de esta sentencia, la Corte le ordenó, entre otras determinaciones, (i) al Ministerio de Trabajo, la creación de una fiducia con recursos del Presupuesto General de la Nación, cuyo desembolso sería realizado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; y (ii) a Colpensiones, por intermedio de su representante legal o de quien hiciera sus veces, que en el término máximo de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esa sentencia, procediera a levantar la decisión de dejar en suspenso el reconocimiento y pago de la pensión especial de invalidez a favor del accionante, en los términos descritos por el artículo 46 de la Ley 418 de 1997.

Además, mediante esta sentencia se decidió declarar "efectos inter comunis, por lo que las

órdenes aquí adoptadas se extenderán a todas las personas víctimas del conflicto armado a quienes se les hubiere dejado en suspenso o negado su derecho a la pensión especial de invalidez consagrada en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997, invocando razones de sostenibilidad o de protección a los recursos parafiscales de la seguridad social, siempre que COLPENSIONES haya verificado el cumplimiento de los requisitos legales para ser beneficiarios de dicha prestación".

En cumplimiento de esta sentencia, los Ministerios del Trabajo y de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social expedieron el Decreto 600 de 6 de abril de 2017 que, en términos generales, determinó el objeto, el ámbito de aplicación, las condiciones de acceso y el procedimiento para el reconocimiento de la prestación humanitaria periódica. Al respecto, este Decreto dispuso lo siguiente:

- a. La prestación humana periódica para las víctimas del conflicto armado aplica para aquellos que con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 418 de 1997, es decir, el 26 de diciembre de 1997, hubieren sufrido una pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50%, como consecuencia de un acto de violencia suscitado en el marco del conflicto armado interno[77].
- b. **Para el reconocimiento de esta prestación se deben cumplir los siguientes requisitos: "1. Ser colombiano; 2. Tener calidad de víctima del conflicto armado interno y estar incluido en el Registro Único de Víctimas; 3. Haber sufrido pérdida del 50% o más de la capacidad laboral, calificada con base en el Manual Único para la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Laboral y Ocupacional; 4. Existir nexo causal de la pérdida de capacidad laboral con actos violentos propios del conflicto armado interno; 5. Carecer de requisitos para pensión y/o de posibilidad pensional; 6. No debe percibir ingresos por ningún concepto y/o mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal vigente; 7. No ser beneficiario de subsidio, auxilio, beneficio o subvención económica periódica, ni de otro tipo de ayuda para subsistencia por ser víctima"[78].**
- c. Para acceder a esta prestación, el beneficiario debe afiliarse al régimen contributivo de salud, por lo que, junto con su solicitud de reconocimiento, debe adjuntar el certificado expedido por la respectiva E.P.S, así como la copia de su cédula de ciudadanía, el dictamen ejecutoriado elaborado por la correspondiente Junta Regional de Calificación y una declaración realizada bajo la gravedad del juramento, sobre el cumplimiento de los anteriores requisitos[79].
- d. Esta prestación es intransferible, corresponderá a un salario mínimo legal mensual vigente, se entregarán doce prestaciones por año con una periodicidad mensual y es compatible con el reconocimiento de la indemnización sustitutiva o la devolución de saldos previstos por la Ley 100 de 1993[80].
- e. El Ministerio de Trabajo, directamente, por intermedio de encargo fiduciario o convenio administrativo, tendrá a su cargo, entre otras obligaciones, el estudio y reconocimiento de esta prestación humanitaria, su pago y revisión cada tres años[81].
- f. La solicitud de reconocimiento debe ser resuelta dentro de un término no superior a cuatro meses[82].
- g. Colpensiones debe remitir al Ministerio de Trabajo, dentro de los tres meses siguientes a la expedición de este Decreto, toda la información de la que dispone relacionada con las pensiones especiales de invalidez[83].

Así las cosas, a la luz del Decreto 600 de 6 de abril de 2017, el Ministerio de Trabajo es el órgano competente, a día de hoy, para adelantar el estudio, reconocimiento y pago de la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado. Por su parte, la financiación y pago provendrá del presupuesto general de la Nación, para lo cual el Ministerio de Hacienda y Crédito Público "apropiará anualmente los recursos que sean necesarios en el presupuesto del Ministerio del Trabajo y éste a su vez deberá realizar todas las actuaciones administrativas y presupuestales que correspondan para garantizar el pago de dicha prestación"[84].

Caso concreto

En su demanda, el actor alega que Colpensiones vulneró sus derechos fundamentales de petición, vida digna, mínimo vital y seguridad social. Dicha vulneración se deriva de la falta de una respuesta de fondo a su petición de reconocimiento de la prestación humanitaria periódica a la que, en su sentir, tiene derecho en razón de su condición de víctima del conflicto armado con una pérdida de capacidad laboral del 74.80%.

Esta Sala de Revisión encuentra que Colpensiones efectivamente vulneró el derecho fundamental de petición, por cuanto no respondió de fondo la petición que el señor Rodríguez Rodríguez presentó el día 28 de abril de 2016, relativa al reconocimiento y pago de la prestación humanitaria prevista en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997. Con base en las pruebas obrantes en el expediente, la Sala concluye que en esa fecha el accionante presentó ante Colpensiones su petición junto con otros documentos tales como el dictamen de la junta regional de calificación que acredita una pérdida de capacidad laboral del 74.80%, las certificaciones expedidas por la Personería Municipal y la Alcaldía del Municipio de Samaniego sobre la ocurrencia del atentado terrorista del que fue víctima y la declaración realizada bajo la gravedad del juramento acerca de su carencia de pensión o posibilidad de pensionarse y de atención en salud.

También está acreditado que Colpensiones se abstuvo de resolver de fondo esta petición y, por el contrario, dejó en suspenso el trámite por un lapso excesivo, esto es, durante más de 7 meses –desde el 26 de agosto de 2016, fecha en que se expidió la Resolución No 20161088730565_5 GNR 251631, hasta el 6 de abril de este año, fecha en la cual se expidió el Decreto 600 de 6 de abril de 2017–. Durante este período, Colpensiones no se pronunció sobre el objeto de la petición formulada por el señor Rodríguez Rodríguez, esto es, si tenía o no derecho a que le reconocieran en su favor la prestación humanitaria referida.

Además de no resolver la petición de fondo, la mencionada Resolución No 20161088730565_5 GNR 251631 no contiene argumentos claros, dado que se limita a transcribir varios apartados de conceptos previos de Colpensiones, sin que se hubieren articulado tales consideraciones con el caso concreto del señor Rodríguez Rodríguez y su solicitud de reconocimiento y pago de la prestación humanitaria solicitada. Por tal razón, la respuesta a la petición no resulta suficiente para atender el objeto de la petición formulada por el señor Rodríguez Rodríguez.

En todo caso, dado que mediante el Decreto 600 de 6 de abril de 2017 se dispuso que la entidad competente para decidir acerca de dicha solicitud es el Ministerio de Trabajo, la Sala concluye que durante todo el lapso en que Colpensiones fue competente para responder el derecho de petición presentado por el señor Rodríguez Rodríguez, dicha entidad se abstuvo injustificadamente de emitir respuesta de fondo, clara y suficiente sobre esta solicitud. Tal conducta, además de conculcar el derecho fundamental de petición del

señor Rodríguez Rodríguez, desconoció abiertamente el precedente constitucional, en particular, el dispuesto en la sentencia SU-587 de 2016, la cual, como se advirtió en los párrafos 61 y 62, ordenó levantar la suspensión del trámite y decidir de fondo estos asuntos, con efectos inter comunis.

Por lo demás, esta conducta de Colpensiones da lugar a que en la parte resolutive de esta providencia, la Corte ordene compulsar copias a la Procuraduría General de la Nación, para que, si lo estima pertinente, adelante las acciones que sean del caso.

Es más, sólo con posterioridad a que el Despacho del Magistrado sustanciador profirió el auto de 9 de junio de 2017 mediante el cual se ordenó la práctica de pruebas en el presente asunto, Colpensiones profirió la Resolución SUB101572 de 16 de junio de 2017, por medio de la cual se ordenó el envío al Ministerio de Trabajo del expediente relativo a la solicitud presentada por el señor Rodríguez Rodríguez.

Adicionalmente, la Sala encuentra acreditado en el presente asunto que (i) a día de hoy, el Ministerio de Trabajo es la entidad competente para responder la petición presentada por el señor Rodríguez Rodríguez, según lo previsto en el Decreto 600 de 6 de abril de 2017; (ii) que dicha entidad está vinculada en el presente trámite de acción de tutela en calidad de accionada desde la primera instancia, mediante providencia de 2 de noviembre de 2016; (iii) a la fecha, no se ha emitido respuesta alguna en relación con la solicitud de reconocimiento y pago de la prestación humanitaria periódica para víctimas del conflicto armado presentada por el actor el 28 de abril de 2016, lo cual conculca su derecho fundamental de petición y amenaza sus derechos a la vida digna, así como los de su núcleo familiar, según afirma en su demanda; y que (iv) finalmente, como lo informó el Ministerio de Trabajo, la solicitud prestacional del actor se encuentra en estudio de reconocimiento, por lo que ésta entidad aún está dentro del término para responder oportunamente esta petición.

Por tales razones, esta Sala de Revisión ampara el derecho fundamental de petición del señor José Oscar Audelo Rodríguez Rodríguez y le ordena al Ministerio de Trabajo que, en el término previsto en el Decreto 600 de 6 de abril de 2017, y de manera prioritaria, en aplicación del artículo 20 de la Ley 1437 de 2011, dé respuesta clara, de fondo, suficiente, efectiva y congruente, a la petición formulada por el actor el día 28 de abril de 2016.

Síntesis de la decisión

82. José Oscar Audelo Rodríguez Rodríguez presentó acción de tutela en la que solicitó la protección de sus derechos fundamentales de petición, a la vida, mínimo vital, dignidad, debido proceso, seguridad social y a la pensión, presuntamente vulnerados por Colpensiones, ante la determinación adoptada en la referida Resolución de 13 de octubre de 2016 de mantener en suspenso el estudio de una pensión especial de invalidez para víctimas del conflicto armado.

83. El Juzgado Cuarto Oral Contencioso Administrativo del Circuito Judicial de Pasto concedió la protección constitucional de sus derechos fundamentales. Por su parte, el Tribunal Administrativo de Nariño, al considerar que el accionante había actuado de manera temeraria al tramitar dos acciones de tutela entre las mismas partes, por los mismos hechos y con las mismas pretensiones, revocó el fallo impugnado y, en su lugar, denegó el amparo solicitado.

84. Frente a la supuesta cosa juzgada y actuación temeraria del accionante, lejos de lo concluido por el Tribunal, esta Sala de Revisión considera que dichos supuestos no se configuraron en el presente caso, toda vez que, de un lado, se presentaron circunstancias fácticas y jurídicas nuevas

con posterioridad al primer trámite de tutela, y, del otro, no se advirtió ninguna actuación dolosa del accionante.

85. Respecto a la vulneración de los derechos fundamentales del accionante, esta Sala de Revisión constató la violación del derecho fundamental de petición, toda vez que las Resoluciones de agosto y octubre de 2016, proferidas por Colpensiones, en las que se dejó en suspenso el trámite de la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión especial de invalidez, no contienen una respuesta clara, de fondo, suficiente, efectiva y congruente con las pretensiones formuladas por el actor. Así, al advertir que aún no existe un pronunciamiento que cumpla con los requisitos anteriormente señalados, se ordenará a la autoridad actualmente competente proceder al estudio y respuesta, de manera prioritaria, de la solicitud presentada por el actor.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- TUTELAR el derecho fundamental de petición de José Oscar Audelo Rodríguez Rodríguez.

SEGUNDO.- REVOCAR la sentencia de fecha 18 de enero de 2017, proferida por la Sala de Decisión del Sistema Oral del Tribunal Administrativo de Nariño, Sala de Decisión del Sistema Oral, mediante la cual se denegó el amparo solicitado y, en su lugar, CONFIRMAR parcialmente la sentencia dictada por el Juzgado Cuarto Oral Contencioso Administrativo del Circuito Judicial de Pasto, de fecha 17 de noviembre de 2016, únicamente en lo relativo a la protección del derecho fundamental de petición del accionante.

TERCERO.- ORDENAR al Ministerio de Trabajo que de manera prioritaria y de fondo resuelva la solicitud de reconocimiento y pago de la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado presentada por el señor José Oscar Audelo Rodríguez Rodríguez.

CUARTO.- COMPULSAR copias a la Procuraduría General de la Nación para que dentro de sus competencias adelante las acciones que estime pertinentes.

QUINTO.- Por Secretaría General, líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ROCÍO LOAIZA MILIAN

Secretaria General (E)

[1] Resolución no. 20161088730565_5 GNR 251631 de agosto 26 de 2016 proferida por Colpensiones. Cno. 1. Fls 109 al 112 vto.

[2] Cno. 1. Fl. 71.

[3] Cno. 1. Fl. 80.

[4] Cno. 1. Fl. 80.

[5] Cno. 1. Fls 72 Vto - 73 Vto.

[6] Cno. 1. Fl. 1.

[7] Cno. 1. Fl. 2.

[8] Cno 1. Fls 31 - 35.

[9] Cno. 1. Fls 106 – 107.

[10] No se tiene conocimiento de la fecha exacta de presentación de la primera acción de tutela, toda vez que dentro del expediente sólo se allegó copia de las sentencias primera y segunda instancia, sin que en las mismas se haya indicado el día exacto de su radicación.

[11] Así se desprende del relato de actuaciones procesales realizado en el fallo de primera instancia de fecha 29 de agosto de 2016, proferido por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Pasto. Cno 1. Fl. 97.

[12] En el auto admisorio proferido el día 2 de noviembre de 2016 por el Juzgado de primera instancia dentro del presente trámite, se ordenó oficiar al Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito y al Tribunal Administrativo de Nariño, Sala de Decisión Oral, con el fin de que remitieran copia de los fallos de primera y segunda instancia dictados dentro de la actuación surtida a partir de la acción de tutela instaurada por el mismo actor en contra de Colpensiones, en protección de su derecho fundamental de petición.

[13] Cno. 1. Fls. 109 - 112.

[14] Cno 1. Fl 112.

[15] Cno 1. Fls. 26 Vto - 29 Vto.

[16] Cno. 1. Fls 21 – 22.

[17] Cno 1. Fls 82 – 83.

[18] Cno 1. Fls 120 – 135. Este escrito fue enviado vía fax y posteriormente se radicó el mismo escrito, en medio físico, el 11 de noviembre de 2016. Cno 1. Fls 243 – 259.

[19] Cno. 1. Fls 142 – 155. Vale la pena resaltar que varios apartes del escrito no son visibles,

debido a la calidad de la impresión.

[20] Cno. 1. Fls 262 – 267.

[21] Cno. 1. Fls 281 – 297.

[22] Id.

[23] Id.

[24] Cno 1. Fls. 302 – 314.

[25] Id.

[26] Cno de revisión. Fls. 3 – 15.

[27] Cno de revisión. Fls. 56 – 57.

[28] Cno de revisión. Fls 37 - 54

[29] Cno de revisión. Fls. 81 – 83.

[30] Id.

[31] Corte Constitucional. Sentencias SU-713 de 2006 y T-560 de 2013.

[32] Corte Constitucional. Sentencias T-580 de 2012 y T-845 de 2011.

[33] Corte Constitucional. Sentencia T-185 de 2017.

[34] Corte Constitucional. Sentencias SU-1219 de 2001, SU-627 de 2015 y T-185 de 2017.

[35] Decreto 2591 de 1991. El artículo 37, inciso segundo, prevé lo siguiente:"(...) el que interponga la acción de tutela deberá manifestar, bajo la gravedad del juramento, que no ha presentado otra respecto de los mismos hechos y derechos. Al recibir la solicitud, se le advertirá sobre las consecuencias penales del falso testimonio (...)" . Por su parte, el artículo 38 ibídem dispone que "cuando sin motivo expresamente justificado la misma acción de tutela sea presentada por la misma persona o su representante ante varios jueces o tribunales, se rechazarán o decidirán desfavorablemente todas las solicitudes (...)"

[36] Corte Constitucional. Sentencia T-185 de 2017.

[37] Corte Constitucional. Sentencia T-327 de 1993.

[38] Corte Constitucional. Sentencias T-184 de 2005 y T679 de 2009 citadas en la Sentencia T-655 de 2014.

[39] Decreto 2591 de 1991. Art. 25. "Si la tutela fuere rechazada o denegada por el juez, éste condenará al solicitante al pago de las costas cuando estimare fundadamente que incurrió en temeridad".

[40] Decreto 2591 de 1991. Art. 38. "El abogado que promoviere la presentación de varias acciones de tutela respecto de los mismos hechos y derechos, será sancionado con la suspensión de la tarjeta profesional al menos por dos años. En caso de reincidencia, se le cancelará su tarjeta

profesional, sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar".

[41] Ley 1564 de 2012. Artículo 80. "Cada una de las partes responderá por los perjuicios que con sus actuaciones procesales temerarias o de mala fe cause a la otra o a terceros intervinientes. Cuando en el proceso o incidente aparezca la prueba de tal conducta, el juez, sin perjuicio de las costas a que haya lugar, impondrá la correspondiente condena en la sentencia o en el auto que los decida. Si no le fuere posible fijar allí su monto, ordenará que se liquide por incidente. || A la misma responsabilidad y consiguiente condena están sujetos los terceros intervinientes en el proceso o incidente. || Siendo varios los litigantes responsables de los perjuicios, se les condenará en proporción a su interés en el proceso o incidente".

[42] Ley 1564 de 2012. Artículo 81. "Al apoderado que actúe con temeridad o mala fe se le impondrá la condena de que trata el artículo anterior, la de pagar las costas del proceso, incidente o recurso y multa de diez (10) a cincuenta (50) salarios mínimos mensuales. Dicha condena será solidaria si el poderdante también obró con temeridad o mala fe. || Copia de lo pertinente se remitirá a la autoridad que corresponda con el fin de que adelante la investigación disciplinaria al abogado por faltas a la ética profesional".

[43] El actor presentó tres acciones de tutela en años distintos -2000, 2002 y 2004- dirigidas a lograr la anulación de los procesos penal y disciplinario adelantados en su contra.

[44] Corte Constitucional. Sentencia T-433 de 2006.

[45] Corte Constitucional. Sentencias T-1034 de 2005 y SU-168 de 2017.

[46] Cno 1. Fls. 26 – 29.

[47] Cno 1. Fls. 277 – 280.

[48] Corte Constitucional. Sentencia T-819 de 2001.

[49] Cuaderno de Revisión. Fl 150 Vto.

[50] Corte Constitucional. Sentencia T-469 de 2013.

[51] Constitución Política de 1991. Artículo 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."

[52] Corte Constitucional. Sentencia SU-587 de 2016.

[53] Art. 16 del CPACA. "Toda petición deberá contener, por lo menos: 1. La designación de la autoridad a la que se dirige. 2. Los nombres y apellidos completos del solicitante y de su representante y o apoderado, si es el caso, con indicación de su documento de identidad y de la dirección donde recibirá correspondencia. El peticionario podrá agregar el número de fax o la dirección electrónica. Si el peticionario es una persona privada que deba estar inscrita en el registro mercantil, estará obligada a indicar su dirección electrónica.

3. El objeto de la petición. 4. Las razones en las que fundamenta su petición. 5. La relación de los documentos que desee presentar para iniciar el trámite. 6. La firma del peticionario cuando fuere el caso".

[54] Art. 13 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

[55] Corte Constitucional. Sentencias T-377 de 2000, T-411 de 2010, T-661 de 2010, T-880 de 2010, T-208 de 2012, T-554 de 2012, T-173 de 2013, T-556 de 2013, T-086 de 2015 y T-332 de 2015. Cfr. La respuesta al derecho de petición debe ser "pronta y oportuna dentro del término legal, la cual debe ser clara, de fondo, suficiente, efectiva y congruente con lo requerido y, además, ser puesta en conocimiento del peticionario dentro de un término razonable".

[56] En cumplimiento de la sentencia C-818 de 2011, mediante la que se declararon inexecutable los artículos 13 a 33 de la Ley 1437 de 2011, que integraban el Título II sobre "DERECHO DE PETICIÓN".

[57] Art. 14 CPACA. "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 y de información 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. // **Parágrafo.-** Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto."

[58] Corte Constitucional. Sentencia T-667 de 2011.

[59] Corte Constitucional. Sentencia SU-587 de 2016.

[60] Corte Constitucional. Sentencia T-839 de 2006.

[61] Art. 20 del CPACA. "Las autoridades darán atención prioritaria a las peticiones de reconocimiento de un derecho fundamental cuando deban ser resueltas para evitar un perjuicio irremediable al peticionario, quien deberá probar sumariamente la titularidad del derecho y el riesgo del perjuicio invocado. // Cuando por razones de salud o de seguridad personal esté en peligro inminente la vida o la integridad del destinatario de la medida solicitada, la autoridad adoptará de inmediato las medidas de urgencia necesarias para conjurar dicho peligro, sin perjuicio del trámite que deba darse a la petición. Si la petición la realiza un periodista, para el ejercicio de su actividad, se tramitará preferencialmente."

[62] Corte Constitucional. Sentencia C-951 de 2014, en la cual se estudió la constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria No. 65 de 2012 Senado, – 227 de 2013 Cámara "Por medio del cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye el título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", se sostuvo lo siguiente: "Respecto del significado de atención prioritaria, encuentra la Sala que la misma implica una respuesta que se profiere antes o con antelación a las respuestas de otros derechos de petición. Esta situación, per se, no implica una vulneración del derecho de igualdad de quienes presentan derechos de petición, pues la alteración del orden de respuesta establecido con fundamento en el momento de presentación de la petición, se encuentra plenamente justificado por la finalidad que

con dicha prelación se prevé (...) Una lectura congruente con la Constitución conduce a que la atención prioritaria no puede implicar en todo caso, el incumplimiento de los términos de respuesta que el cuerpo normativo bajo examen establece en el artículo 14, respecto de otros derechos de petición. La atención prioritaria que refiere el artículo 20 implica únicamente una prelación en el trámite administrativo que, al interior de la entidad, se dé a una solicitud que se encuentre dentro de la hipótesis ahora estudiada. Lo contrario, implicaría la anulación de uno de los elementos estructurales del derecho de petición respecto de los afectados por dicha atención prioritaria: la pronta y oportuna resolución (art. 23 CP). En otras palabras, la prevalencia que se dé a las peticiones descritas por el inciso en estudio, no puede conducir a la anulación de los elementos del contenido esencial del derecho de otros peticionarios"

[63] Art. 21 del CPACA.

[64] Corte Constitucional. Sentencias C-951 de 2014 y SU-587 de 2016.

[65] Id.



[66] El accionante, víctima de un atentado terrorista que le ocasionó una pérdida de incapacidad laboral del 51.44%, solicitó el reconocimiento de la pensión especial mínima de invalidez a su favor, no obstante el Ministerio de Protección Social – Fondo de Solidaridad Pensional- y el Instituto de Seguros Sociales se negaron a conceder esta prestación. En este caso, la Corte concluyó que por ser un sujeto de especial protección constitucional, que cumple cabalmente con los requisitos previstos en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997, modificado por el artículo 18 de la Ley 782 de 2002, debía protegerse sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la vida digna y a la seguridad social, por lo que le ordenó al ISS que, dentro del término de un mes, reconociera y pagara esta pensión especial.

[67] El actor, víctima de un atentado terrorista que le ocasionó una pérdida de incapacidad laboral del 56.15%, le solicitó al Ministerio de Protección Social el reconocimiento de la pensión especial de invalidez a su favor, entidad que a su vez trasladó su petición al Instituto de Seguros Social, autoridad que finalmente negó su reconocimiento y pago. Debido a la derogatoria tácita de esta prestación en virtud de la Leyes 797 de 2003 y 1106 de 2006, la Sala concluyó que "no puede predicarse derogatoria alguna en materia de derechos sociales, sin que medie justificación alguna (...) pues como se observó, la fuente jurídica de la pensión que reclama el actor, no se encuentra en el Régimen General de Pensiones, sino en el marco de los derechos humanos y de los deberes constitucionales del Estado colombiano, razón por la cual la prestación estudiada es de naturaleza especial, fundamentada en una situación generalizada de violencia, con efectos tangibles, reales, actuales y cuantificables, producto del conflicto armado interno", por lo que tuteló los derechos fundamentales vulnerados y ordenó a Colpensiones que, dentro del término de 48 horas, procediera a tramitar el reconocimiento y pago de esta pensión especial.



[68] El actor presentó demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 131 de la Ley 418 de 1997 (parcial), 1 de la Ley 548 de 1999, 1 de la Ley 782 de 2002, 1 de la ley 1106 de 2006 y 1 (parcial) de la ley 1421 de 2010, al considerar, entre otros argumentos, que con la promulgación de la Ley 1106 de 2006 desapareció del ordenamiento jurídico la prestación para víctimas del conflicto armado, "lo que implica una trasgresión a la prohibición de regresividad de los derechos económicos, sociales y culturales". Al respecto, la Corte declaró **"EXEQUIBLES** los artículos 1 de la Ley 1106 de 2006 y 1 de la Ley 1421 de 2010, en el entendido que las víctimas del conflicto armado interno, que sufrieren una pérdida del 50% o más de su capacidad laboral

calificada con base en el Manual Único para la calificación de invalidez expedido por el Gobierno Nacional, tendrán derecho a una pensión mínima legal vigente, de acuerdo con lo contemplado en el Régimen General de Pensiones de la Ley 100 de 1993, siempre y cuando carezcan de otras posibilidades pensionales y de atención en salud".

[69] El accionante indicó que, como consecuencia de una mina antipersonal, tuvo una pérdida de capacidad laboral del 53.15%, razón por la cual le solicitó al Ministerio de Trabajo el reconocimiento de la pensión especial de invalidez para víctimas del conflicto armado, entidad que por no ser competente trasladó su petición a Colpensiones, sin que ésta hubiera proferido alguna respuesta para el momento de la presentación de la acción de tutela. La Sala, después de analizar cada uno de los requisitos exigidos por la ley para el reconocimiento de esta prestación, incluyendo el cuestionamiento formulado por el Ministerio acerca de la no inclusión del actor en el registro de la Unidad de Víctimas, argumento que fue rechazado, concedió el amparo constitucional solicitado y le ordenó a Colpensiones que, dentro del término de 48 horas, procediera a su reconocimiento y pago.

[70] El accionante, con una pérdida de capacidad laboral del 51.85%, le solicitó a Colpensiones el reconocimiento de la pensión especial de invalidez para víctimas del conflicto armado, la cual le fue negada el mismo día de la radicación de su petición, debido a que no había cumplido con las validaciones del SABASS y ASOFONDOS. En este caso se concluyó que el actor es un sujeto de especial protección constitucional, por ser víctima del conflicto armado, quien además tiene una pérdida de capacidad laboral superior al 50% y carece de una fuente de ingresos de la cual pueda derivar su sustento y la de su familia, por lo que exigirle que acuda a los mecanismos ordinarios de protección es desproporcionado, más cuando el hecho de no haber pasado las anteriores validaciones daba cuenta, por el contrario, que no ha realizado ninguna cotización al sistema que le permita el reconocimiento de alguna prestación a su favor. Debido a lo anterior, concede la protección constitucional y le ordena a Colpensiones que, dentro del término de 48 horas, procediera a expedir un acto administrativo mediante el cual se le reconozca y pague esta pensión especial, sin exigir requisitos adicionales que no se encuentren previstos en la Constitución o en la Ley.

[71] La accionante fue calificada con una pérdida de capacidad laboral del 80.25%, es madre cabeza de familia, con tres hijos menores de edad, sin ingresos económicos y en situación de discapacidad, por lo que, al acreditarse el cumplimiento de los requisitos previstos en la Ley, se resolvió tutelar sus derechos fundamentales y se le ordenó a Colpensiones para que, en el término de 48 horas, procediera a tramitar el reconocimiento y pago de la pensión.



[72] El accionante, víctima de una mina antipersonal y con una pérdida de capacidad laboral del 79.95%, instauró la acción de tutela ante la negativa de Colpensiones de reconocerle a su favor la pensión especial de invalidez para víctimas del conflicto armado, toda vez que, en criterio de la entidad, no cumplía con los requisitos exigidos por la ley para la pensión de vejez anticipada. La Corte, después de analizar los requisitos definidos en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997 para acceder a esta pensión especial de invalidez, y verificar que se habían cumplido en este caso, le concedió al actor la protección de sus derechos fundamentales y, en consecuencia, le ordenó a Colpensiones que, en el término de 48 horas, procediera a tramitar el reconocimiento y pago de esta prestación.

[73] El accionante, víctima de una mina antipersonal, calificado con una pérdida de capacidad laboral del 59.45%, presentó la acción de tutela al no haber obtenido respuesta por parte de

Colpensiones a su solicitud de reconocimiento y pago de la pensión especial de invalidez de víctimas del conflicto armado. La Corte, después de analizar la naturaleza de la pensión especial de invalidez para víctimas del conflicto armado y el cumplimiento de los requisitos definidos por la ley para su reconocimiento por parte del actor, entre otras determinaciones, le ordenó a Colpensiones que, en el término máximo de 48 horas siguientes a la notificación, procediera a levantar la decisión de dejar en suspenso el reconocimiento y pago de esta prestación.

[74] Corte Constitucional. Sentencia T-767 de 2014.

[75] Corte Constitucional. Auto 290 de 2015.

[76] Corte Constitucional. Sentencia T-767 de 2014.

[77] Decreto 600 de 2017. Artículo 2.2.9.5.2.

[78] Decreto 600 de 2017. Artículo 2.2.9.5.3.

[79] Decreto 600 de 2017. Artículo 2.2.9.5.5 y párrafo 1 del Artículo 2.2.9.5.6.

[80] Decreto 600 de 2017. Artículo 2.2.9.5.4.

[81] Decreto 600 de 2017. Artículo 2.2.9.5.8.

[82] Decreto 600 de 2017. Artículo 2.2.9.5.6.

[83] Decreto 600 de 2017. Párrafo transitorio del Artículo 2.2.9.5.7.

[84] Decreto 600 de 2017. Artículo 2.2.9.5.7 del Decreto 600 de 2017.

2



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 31 de agosto de 2019

