

Cartagena de Indias D.T. y C., treinta (30) de noviembre de dos mil veinte (2020).

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Acción	IMPUGNACIÓN DE TUTELA
Radicado	13-001-33-33-006-2020-00131-01
Accionante	YESICA MIRELLA RÍOS MÉNDEZ
Accionado	CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR COMFENALCO, SUPERINTENDENCIA DEL SUBSIDIO FAMILIAR, y MINISTERIO DEL TRABAJO
Tema	<i>Revocar parcialmente sentencia de primera instancia – No se configuran los supuestos de existencia del hecho superado cuando la respuesta emitida por la entidad accionada no satisface todas las pretensiones anunciadas en la petición – Se tutela el derecho fundamental de petición de la accionante, al no mediar respuestas completas y de fondo por parte de todas las accionadas.</i>
Magistrado Ponente	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

II. PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala Fija de Decisión No. 002 del Tribunal Administrativo de Bolívar a resolver sobre la impugnación presentada por la accionante, Yesica Mirella Ríos Méndez, contra la sentencia de fecha quince (15) de octubre de dos mil veinte (2020), proferida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante la cual se resolvió denegar el amparo de los derechos fundamentales alegados, por considerar la configuración de la carencia actual del objeto por hecho superado.

III. ANTECEDENTES

3.1. Pretensiones.

En ejercicio de la acción de tutela, la accionante, Yesica Mirella Ríos Méndez, elevó las siguientes pretensiones:

“1. Se ORDENE a las accionadas CAJA DE COMPENSACIÓN COMFENALCO CARTAGENA, SUPERINTENDENCIA DE SUBSIDIO FAMILIAR y/o MINISTERIO DE VIVIENDA que se tramite debidamente la respuesta a petición radicada el día 24 de agosto de 2020 por los medios autorizados por la entidad accionada.

2. Se ORDENE a las accionadas CAJA DE COMPENSACIÓN COMFENALCO CARTAGENA, SUPERINTENDENCIA DE SUBSIDIO FAMILIAR y/o MINISTERIO DE VIVIENDA, que de inmediato



13-001-33-33-006-2020-00131-01

se dé respuesta clara, completa, congruente y de fondo a derecho de petición radicado en las respectivas entidades de acuerdo con las pruebas aportadas.

3. De conformidad con el artículo 24 del Decreto 2591 de 1991, me permito solicitar que en el fallo por usted dictado se prevenga a las accionadas para que en ningún caso incurran en las acciones u omisiones que dieron mérito para conceder la tutela, y que, si se procediere de modo contrario, serán sancionadas de acuerdo con lo establecido en el artículo correspondiente del decreto mencionado, todo sin perjuicio de las responsabilidades en que ya se hubiere incurrido.

4. Que se ordene el amparo de aquellos derechos fundamentales no invocados como amenazados, violados y/o vulnerados y que Usted, en su función de guardián de la Constitución, pueda establecer como violados, amenazados y/o vulnerados."

3.2 Hechos.

Como sustento a sus pretensiones, la parte accionante expuso los argumentos fácticos, que se han de sintetizar así:

Relata que por efecto de la pandemia, fue terminado su contrato de trabajo, quedando desempleada desde el 30 de abril de 2020, por lo que, al haber estado afiliada al Sistema de Seguridad Social y a la Caja de Compensación Familiar Comfenalco, durante más de un (1) año dentro de los últimos cinco (5) años, cumple con los requisitos para acceder al subsidio al desempleo establecido por la Resolución 853 del 30 de marzo de 2020 y por la Ley 1636 de 2013.

Manifiesta que, en atención a lo anterior, en los primeros días de mayo solicitó ante la Caja de Compensación Familiar Comfenalco, el reconocimiento y pago del subsidio al desempleo, petición recibida con radicado 5464955. De igual forma, el 24 de agosto solicitó ante la Superintendencia de Subsidio Familiar y, ante el Ministerio del Trabajo, intervención en el trámite de la petición, para la entrega del subsidio al desempleo radicado desde el mes de mayo ante la Caja de Compensación Familiar Comfenalco.

Señala que, mediante respuesta de fecha 2 de septiembre de 2020, la Superintendencia de Subsidio Familiar, afirmó que el Decreto Legislativo 801 del 4 de junio de 2020 en el artículo 5° parágrafo 2, establece la entrega del auxilio económico a los trabajadores cesantes que se encuentren en la lista de espera de las Cajas de Compensación Familiar. Agrega que, a la fecha no ha recibido respuesta del Ministerio del Trabajo.

Aduce que, en las peticiones radicadas ante las entidades accionadas, solicitó que se informara sobre los últimos subsidios entregados y las fechas de las



13-001-33-33-006-2020-00131-01

solicitudes respectivas, para evidenciar que su postulación, radicada desde los primeros días de mayo, no fue desatendida.

Finalmente sostiene que, no ha recibido el subsidio solicitado, y que, debido a la actual emergencia sanitaria, se encuentra en una situación de crisis económica e indigencia por falta de ingresos, que afecta a dos menores de edad y un adulto mayor que están a su cargo, por lo cual considera se le están vulnerando los derechos fundamentales referenciados.

3.3 CONTESTACIÓN.

3.3.1 Caja de Compensación Familiar Comfenalco

La Caja de Compensación Familiar Comfenalco, allegó el informe requerido, por medio del cual solicitó la declaración de improcedencia de la presente acción de tutela, al considerar que la entidad no vulneró los derechos fundamentales de la actora, por el contrario, la respuesta a su solicitud fue clara, oportuna y de fondo.

En lo que respecta al caso concreto, la accionada sostiene que no existe petición formal por parte de la accionante que haya sido presentada a la Corporación, diferente a la postulación al subsidio al desempleo de fecha 16 de mayo de 2020. Esta última fue resuelta y notificada mediante comunicación de fecha 30 de mayo de 2020, enviada al correo electrónico de la accionante, por medio de la cual, se informó a la Sra. Ríos Méndez, que su solicitud había sido aceptada, sin embargo, por falta de disponibilidad de recursos, no era posible la asignación y pago de los beneficios del mecanismo de protección al cesante y subsidio emergente. Lo anterior con base en el artículo 6 del Decreto 488 de 2020, que dispone que el pago de los subsidios al desempleo se hará: *“Hasta tanto permanezcan los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, y hasta donde permita la disponibilidad de recursos (...)”*.

En igual sentido, manifestó que el parágrafo 1 del artículo 53 del Decreto 2852 de 2013, señala que: *“El pago de las prestaciones del Mecanismo de Protección al Cesante dependerá en todo caso de la disponibilidad de recursos del Fosfec, atendiendo el principio de sostenibilidad establecido en el artículo 4º de la Ley 1636 de 2013.”*

Añadió la accionada que, el artículo 4 de la Ley 1636 de 2013 en su literal C, define el principio de sostenibilidad del mecanismo de protección al cesante señalando lo siguiente:

“c) Sostenibilidad. Los beneficios que otorga el mecanismo no podrán exceder los recursos destinados por la ley para tal fin. En el caso del beneficio monetario, los



13-001-33-33-006-2020-00131-01

recursos no podrán usarse más allá de la capacidad del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec) y de su posibilidad de generar excedentes y desacumularlos a lo largo del tiempo."

En tal sentido, expresa que, por vía de tutela, la accionante pretende, se le asigne el subsidio al desempleo, el cual no se le ha negado, por el contrario, ha sido aceptada como beneficiaria, no obstante, debe respetar el orden de postulación y esperar la disponibilidad de recursos, de conformidad con la ley. En suma, sostiene que la accionante no puede alegar la afectación de sus derechos fundamentales de petición, vida digna y mínimo vital.

3.3.2 Superintendencia de Subsidio Familiar

La Superintendencia de Subsidio Familiar, allegó el informe requerido, solicitando su desvinculación de la presente acción, por carecer de legitimación en la causa por pasiva. Indicó que, son las Cajas de Compensación Familiar las llamadas a adelantar las acciones de cobro y distribución pertinentes sin importar el monto de dichas acciones. Aclara que, de cualquier forma, no es deber de la Superintendencia, dar cumplimiento a la solicitud de la accionante, en tanto que sus funciones se circunscriben a las propias de inspección, control y vigilancia de todas las actuaciones que adelantan las entidades que tienen bajo su competencia el reconocimiento y pago del subsidio familiar, estas son, las Cajas de Compensación Familiar, garantizando que sus actuaciones sean conforme a la ley.

Expresó que, no se ha demostrado que la Superintendencia de Subsidio Familiar haya incumplido por acción u omisión en sus funciones legales y reglamentarias, disposición alguna que trasgreda o amenace transgredir los derechos fundamentales exigidos en protección, y que de acuerdo con la Sentencia T-519 de 2001:

"No puede, bajo ninguna circunstancia, concederse la tutela en su contra. La legitimación por pasiva de la acción de tutela se rompe cuando el demandado no es el responsable de realizar la conducta cuya omisión genera la violación, o cuando no es su conducta la que inflige el daño."

Respecto al caso en concreto, manifestó que, no le está negando a la accionante el acceso al beneficio económico, sino que su solicitud entrará en lista de espera, quedando facultada la peticionaria para acceder al auxilio económico para la población cesante, creado por el Decreto 801 de 2020, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica. Advirtió que las Cajas de Compensación Familiar, se han visto obligadas a poner en estado "lista de espera" a las solicitudes que son aprobadas, dado el agotamiento de



13-001-33-33-006-2020-00131-01

los recursos destinados a cubrir el pago de los beneficios económicos del mecanismo de protección al cesante.

3.3.3. Ministerio del Trabajo

La entidad, allegó el informe requerido, mediante el cual solicitó que se negara la acción de tutela presentada en su contra, toda vez que la petición de la actora, había sido resuelta y notificada en forma expresa, clara y precisa.

La entidad manifestó que, el día 7 de octubre de 2020 a través de correo electrónico, la Subdirección de Subsidio Familiar, dio respuesta a la señora Ríos Méndez, informándole que el Ministerio del Trabajo como ente rector de la política pública del Sistema de Subsidio Familiar, conforme a lo estipulado en el Decreto 4108 de 2011, no puede dar trámite a las solicitudes realizadas ante los operadores. A su vez, le indicó los requisitos para aplicar al mecanismo de protección al cesante, junto con los trámites de modalidad virtual que debía adelantar ante la última Caja de Compensación Familiar donde estuvo afiliada.

3.4. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Sexto Administrativo Del Circuito De Cartagena en sentencia del quince (15) de octubre de dos mil veinte (2020) resolvió:

*"Primero. **NO TUTELAR** los derechos fundamentales de petición y debido proceso invocados por la actora Yesica Mirella Ríos Méndez, por lo expuesto en la parte motiva."*

La Juez de primera instancia, precisó que, teniendo en cuenta el estudio de fondo del caso concreto, se evidenció que las entidades accionadas, a la fecha de presentación de la acción de tutela, no vulneraron los derechos fundamentales incoados por la parte accionante, considerando lo siguiente:

La Caja de Compensación Familiar Comfenalco, dio respuesta de fondo, oportuna y congruente a la accionante, dentro del término legal, por lo tanto, no vulneró su derecho fundamental de petición, así como tampoco sus derechos a la vida digna y al mínimo vital, estando probado el reconocimiento de la prestación solicitada, sin embargo, le precisó que para efectos de la asignación y pago, se requería esperar la disponibilidad de recursos, en atención a lo dispuesto por los artículos 4 de Ley 1636 de 2013, 1º de su Decreto reglamentario 2852 de 2013, 6 del Decreto 488 de 2020, y 3º de la Resolución 853 de 2020.



13-001-33-33-006-2020-00131-01

Respecto a la petición presentada ante la Superintendencia de Subsidio Familiar, indicó que la entidad emitió y notificó respuesta congruente sobre la solicitud de intervención, dentro del término señalado por la ley, indicándole que entre sus funciones está, la de vigilar que las Cajas de Compensación ajusten sus actuaciones al marco de las Leyes, y como quiera que efectivamente la Caja de Compensación Familiar Comfenalco, debe otorgar los mecanismos de protección al cesante hasta donde lo permitan la disponibilidad de recursos, no se vislumbraba ningún incumplimiento legal o constitucional por parte de dicha caja, que hiciera necesaria la intervención solicitada por la actora.

Por otro lado, sostuvo la A- quo, que el Ministerio del Trabajo no vulneró, a fecha 30 de septiembre de 2020 (día de presentación de la acción de tutela), el derecho de petición de la actora, puesto que la entidad, contaba con gran margen de tiempo (05 de octubre de 2020) para dar respuesta a la petición, y que dentro del proceso ya obraban respuestas de fondo por parte de las otras dos entidades accionadas. A su vez, Indicó la juzgadora que, aun cuando la entidad dio respuesta fuera del término, su contenido es completo, congruente y de fondo, por ello, procedió a resolver que no le correspondía pronunciarse sobre el asunto, toda vez que, a la fecha de la sentencia de primera instancia, se encontraba superada la vulneración.

3.5. IMPUGNACIÓN

La parte accionante señora Yessica Ríos Méndez, allegó escrito de impugnación el 19 de octubre de 2020, contra la decisión de primera instancia, argumentando que el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Cartagena, incurrió en falencias de apreciación probatoria, lo que le impidió evaluar en forma completa la vulneración al derecho de petición, teniendo como sustento los siguientes:

- *“El juzgador acertadamente evidencia la respuesta de las accionadas, pero descarta la confrontación de esas respuestas con el contenido de la petición, en la cual se puede evidenciar cuatro solicitudes debidamente enumeradas, claros y directos para ser resueltos y notificados.*
-
- *Dentro de sus respuestas, las accionadas se limitan a expresar que no se cuenta con los recursos para cubrir las solicitudes de subsidio de desempleo y se debe esperar a la disponibilidad de estos, pero se reitera que la petición enumera unos puntos concretos que deben ser respondidos de forma completa, clara, congruente, coherente y de fondo.*
- *En copiosa jurisprudencia, la Corte Constitucional establece que el derecho de petición no se respeta solo con emitir un escrito que contenga cualquier pronunciamiento de la*



13-001-33-33-006-2020-00131-01

entidad accionada, sino que este debe ser atendido en forma tal que se responda con atención a lo solicitado de manera clara y congruente y además, debe ser notificado en debida forma.

- En el fallo, la señora Juez suaviza la demora en la respuesta de las accionadas con la mención del Decreto 488 de 2020 concediendo 30 días hábiles para el cumplimiento, sin embargo, omite que la norma establece que "(i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción."

Por lo anterior, no es dable a criterio de la accionante que se decida no tutelar sus derechos fundamentales de petición, mínimo vital y vida digna, al considerar que estos deben ser protegidos ante la omisión de las accionadas.

3.6. ACTUACIÓN PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA.

Por auto de fecha veintidós (22) de octubre del año dos mil veinte (2020), proferido por el Juzgado de Primera Instancia, se concedió la impugnación interpuesta por la parte accionante contra la sentencia de primera instancia, siendo asignado el conocimiento del mismo a este Tribunal, de conformidad con el reparto efectuado el día treinta (30) de octubre de dos mil veinte (2020) y siendo admitida, por auto de fecha tres (3) de noviembre de la misma anualidad.

IV. -CONTROL DE LEGALIDAD.

Revisado el expediente se observa, que en el desarrollo de las etapas procesales no existen vicios procesales que acarren nulidad del proceso o impidan proferir decisión, por ello, se procede a resolver la alzada.

V.- CONSIDERACIONES

5.1 Competencia.

Este Tribunal es competente para conocer de la presente acción de tutela en **SEGUNDA INSTANCIA**, según lo establecido por artículo 32 del Decreto Ley 2591 de 1991.

5.2 Problema jurídico

De conformidad con los argumentos de la impugnación, considera la Sala que el problema jurídico a resolver se circunscribe a determinar si:

¿Es procedente declarar la carencia actual del objeto por hecho superado frente a la pretensión de amparo del derecho de petición de



13-001-33-33-006-2020-00131-01

la accionante, con fundamento en las respuestas emitidas por las entidades accionadas, o por el contrario, hay lugar a revocar el fallo de primera instancia, como quiera que las respuestas de las accionadas no cumplen los presupuestos de satisfacción del derecho de petición?

5.3 Tesis de la Sala

La Sala **REVOCARÁ PARCIALMENTE** la sentencia de primera instancia, debido a que, respecto de la accionada Caja de Compensación Familiar Comfenalco, no existe vulneración al derecho fundamental de petición de la actora, toda vez que la petición del 24 de septiembre de 2020 no fue dirigida a la misma, y la solicitud de inclusión en el subsidio al desempleo, fue resuelta de manera favorable, como quiera que, emitió respuesta el 30 de mayo de 2020, resolviendo de fondo y de manera clara lo solicitado.

Ahora bien, frente a las accionadas Superintendencia del Subsidio Familiar, y el Ministerio del Trabajo, la Sala encuentra que, no hay lugar a declarar la carencia actual del objeto por hecho superado, toda vez que la vulneración del derecho de petición no ha cesado, debido a que, las respuestas dadas por estas, no satisfacen la totalidad de las pretensiones elevadas mediante el escrito de petición presentado por la accionante.

5.4 MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

Para resolver el problema jurídico planteado abordaremos el siguiente hilo conductor: (i) Generalidades de la acción de tutela; (ii) Presupuestos de efectividad del derecho fundamental de petición (iii) Supuestos de existencia de la carencia actual del objeto por hecho superado; y iii) Caso concreto.

5.4.1 Generalidades de la acción de tutela.

La Constitución Política de 1991, en su artículo 86, contempla la posibilidad de reclamar ante los jueces, mediante el ejercicio de la acción de tutela bajo las formas propias de un mecanismo preferente y sumario, la protección de los derechos fundamentales de todas las personas, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o incluso de los particulares.

Se trata entonces, de un instrumento jurídico confiado por la Constitución a los jueces, cuya justificación y propósito consiste en brindar a la persona la posibilidad de acudir sin mayores exigencias de índole formal y con la certeza



13-001-33-33-006-2020-00131-01

de que obtendrá oportuna resolución a la protección directa e inmediata del Estado, a objeto de que en su caso, consideradas sus circunstancias específicas y a falta de otros medios, se haga justicia frente a situaciones de hecho que representen quebranto o amenaza de sus derechos fundamentales, logrando así que se cumpla uno de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Constitucional.

Sin embargo, no debe perderse de vista que esta acción es de carácter residual y subsidiario; es decir, que sólo procede en aquellos eventos en los que no exista un instrumento constitucional o legal diferente que le permita al actor solicitar, ante los jueces ordinarios, la protección de sus derechos, salvo que se pretenda evitar un perjuicio irremediable, el cual debe aparecer acreditado en el proceso, o en su lugar la persona que requiere la intervención del juez constitucional se encuentre en una posición de indefensión que no le permita acudir a la vía ordinaria.

Al respecto, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, que desarrolló el artículo 86 de la Constitución, prevé que la acción de tutela sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, a menos que se presente como instrumento transitorio en aras de evitar un perjuicio irremediable.

5.4.2 Presupuestos de efectividad del derecho fundamental de petición.

La Carta Política en su artículo 23, consagró el derecho de petición como derecho fundamental, precepto que tal como lo ha señalado la Corte Constitucional, faculta a toda persona a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades, o ante las organizaciones privadas en los términos que señale la ley.

En efecto, la Ley 1755 de 2015, por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye el título II del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su artículo 13 dispone que toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas, por motivos de interés general o particular a las autoridades, sea verbalmente, por escrito o a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos.

Así mismo, dispone que las peticiones se resolverán dentro de los 15 días hábiles siguientes a su recepción, y de no ser posible contestarlas o resolverlas en dicho término, *“la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del*



13-001-33-33-006-2020-00131-01

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". (Artículo 14 C.P.A.C.A., sustituido por la Ley 1755 de 2015). No obstante, dentro del marco de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada, a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República expidió Decreto Legislativo 491 de 2020¹, que estableció en su artículo 5 ampliar los términos que detentan las autoridades públicas y particulares que ejercen funciones públicas para atender las peticiones², disponiendo que el término general para resolver peticiones será de 30 días, exceptuando aquellas que impliquen peticiones de documentos o de información, cuyo término será de 20 días, y las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo, cuyo término será de 35 días, contados a partir del día siguiente a su recepción.

Así las cosas, el núcleo esencial del derecho de petición lo constituye, que el peticionario pueda obtener pronta y oportuna resolución a la petición formulada, 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.

En ese aspecto, el derecho de petición no sólo consiste en obtener una respuesta por parte de las autoridades, sino a que éstas resuelvan de fondo, de manera clara y precisa la petición presentada. En consecuencia, se requiere que la respuesta se produzca dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible, puesto que prolongar en exceso la decisión de la solicitud, implica una violación de la Constitución³.

En ese orden de ideas, la Corte Constitucional, mediante sentencia T-149/13, con ponencia del Magistrado Dr. Luis Guillermo Guerrero Pérez, precisó que:

"El derecho de petición, es una garantía fundamental de aplicación inmediata (C.P. art. 85), cuya efectividad resulta indispensable para la consecución de los fines esenciales del Estado (...) La obligación de la entidad estatal no cesa con la simple resolución del derecho de petición elevado por un ciudadano, es necesario además que dicha solución remedie sin confusiones el fondo del asunto; que este dotada de claridad y congruencia entre lo pedido y lo resuelto; e igualmente, que su oportuna respuesta se ponga en conocimiento del solicitante, sin que pueda tenerse como real,

¹ Aplicable a las peticiones que fueron presentadas a partir de su publicación, es decir desde el 28 de marzo de 2020 (DIARIO OFICIAL. Año CLV. N. 51270. 28, marzo, 2020. PÁG. 4.)

² Artículo declarado exequible en la Sentencia de Constitucionalidad 242 de 2020.

³ Corte Constitucional, Sentencia de constitucionalidad No. 007 del 18 de enero de 2017; M.P: Gloria Stella Ortiz Delgado. Exp: D-11519.



13-001-33-33-006-2020-00131-01

una contestación falta de constancia y que sólo sea conocida por la persona o entidad de quien se solicita la información."

Igualmente, la Corporación procedió a señalar las reglas básicas que rigen el derecho de petición, en el siguiente sentido:

"(...) 5.1. En relación con los tres elementos iniciales resolución de fondo, clara y congruente, la respuesta al derecho de petición debe versar sobre aquello preguntado por la persona y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición. Quiere decir, que la solución entregada al peticionario debe encontrarse libre de evasivas o premisas ininteligibles que desorienten el propósito esencial de la solicitud, sin que ello implique la aceptación de lo solicitado. Desde luego, este deber de contestar de manera clara y coherente, no impide que la autoridad suministre información adicional relacionada con los intereses del peticionario, pues eventualmente ésta puede significar una aclaración plena de la respuesta dada.

4.5.2. Respecto de la oportunidad de la respuesta, como elemento connatural al derecho de petición y del cual deriva su valor axiológico, ésta se refiere al deber de la administración de resolver el ruego con la mayor celeridad posible, término que en todo caso, no puede exceder del estipulado en la legislación contencioso administrativa para resolver las peticiones formuladas.

(...) 4.5.3. Así mismo, el derecho de petición solo se satisface cuando la persona que elevó la solicitud conoce la respuesta del mismo. Significa que ante la presentación de una petición, la entidad debe notificar la respuesta al interesado. Cabe recordar que el derecho de petición, se concreta en dos momentos sucesivos, ambos subordinados a la actividad administrativa del servidor que conozca de aquél. En primer lugar, se encuentra la recepción y trámite de la petición, que supone el contacto del ciudadano con la entidad que, en principio, examinará su solicitud y seguidamente, el momento de la respuesta, cuyo significado supera la simple adopción de una decisión para llevarla a conocimiento directo e informado del solicitante."

5.4.3 Supuestos de existencia de la carencia actual del objeto por hecho superado.

De conformidad con la jurisprudencia constitucional, la carencia actual del objeto se configura cuando *"frente a la petición de amparo, la orden del juez de tutela no tendría efecto alguno o "caería en el vacío"*⁴. Por regla general, esta figura procesal se presenta en aquellos casos en que tiene lugar un daño consumado o un hecho superado.

Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia T-146 de 2012, y con ponencia del Magistrado Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, señaló que:

⁴ Sentencia T- 085 de 2018; Sentencia T- 038 de 2019.



13-001-33-33-006-2020-00131-01

“Esta Corporación ha considerado que cuando hay carencia de objeto, la protección a través de la tutela pierde sentido y, en consecuencia, el juez de tutela queda imposibilitado para emitir orden alguna de protección del derecho fundamental invocado.”

En la Sentencia T-988/02, la Corte manifestó que:

“(...) si la situación de hecho que origina la violación o la amenaza ya ha sido superada en el sentido de que la pretensión erigida en defensa del derecho conculcado está siendo satisfecha, la acción de tutela pierde eficacia y por lo tanto razón de ser.

*En este orden de ideas, se ha entendido que la decisión del juez de tutela carece de objeto cuando, en el momento de proferirla, se encuentra que la situación expuesta en la demanda, que había dado lugar a que el supuesto afectado intentara la acción, ha cesado, desapareciendo así toda posibilidad de amenaza o daño a los derechos fundamentales. **De este modo, se entiende por hecho superado la situación que se presenta cuando, durante el trámite de la acción de tutela o de su revisión en esta Corte, sobreviene la ocurrencia de hechos que demuestran que la vulneración de los derechos fundamentales, en principio informada a través de la instauración de la acción de tutela, ha cesado.**”*

Si en el trámite de una acción de tutela se probare que el hecho por el cual está se interpuso, ha menguado o finiquitado, pierde tal sentido continuar con el proceso constitucional, en tanto la situación fáctica que generó un perjuicio al accionante, ha sido resuelta, solventada o solucionada, por lo cual queda imposibilitado el Juez para emitir orden alguna, al carecer de objeto frente al derecho fundamental invocado.

Bajo este supuesto, no es perentorio que se incluya dentro del fallo un análisis sobre la vulneración de los derechos fundamentales que se alega, salvo “si considera que la decisión debe incluir observaciones acerca de los hechos del caso estudiado, ya sea para llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de la situación que originó la tutela, o para condenar su ocurrencia y advertir la inconveniencia de su repetición, so pena de las sanciones pertinentes, si así lo considera”. De otro lado, lo que sí resulta ineludible en estos casos, es que la providencia judicial incluya la demostración de la reparación del derecho antes del momento del fallo. Esto es, que se demuestre el hecho superado.⁵

La Corte Constitucional en Sentencia T-045 de 2008 estableció los criterios para determinar en qué momento nos encontramos frente a la ocurrencia del hecho superado:

⁵ Sentencia T – 085 de 2018, Corte Constitucional (M. P. Luis Guerrero Pérez).



13-001-33-33-006-2020-00131-01

"(...) se establecieron los siguientes criterios para determinar si, en un caso concreto, se está o no en presencia de un hecho superado, a saber:

- 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."*

De igual forma, a través de sentencia T-439 de 2018, el Órgano de Cierre Constitucional, menciona algunas especificidades de este instrumento jurídico, el texto de la jurisprudencia reza lo siguiente:

"Para efectos de resolver el caso examinado resulta conveniente realizar algunas puntualizaciones, dando alcance al marco conceptual descrito por esta jurisdicción:

- (i) El hecho superado sólo puede producirse de manera previa al proferimiento de una sentencia que ampare el derecho fundamental invocado para su protección.*
- (ii) Los fallos de tutela son de cumplimiento inmediato, sin perjuicio de que hayan sido impugnados, conforme a lo prescrito en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991. Razón por la cual, no constituye hecho superado, sino un simple cumplimiento de sentencia, la conducta que acata la orden impartida por el juez de primera instancia en procura de amparar derechos fundamentales.*
- (iii) Por lo tanto, en las circunstancias descritas en el párrafo precedente, el ad quem no podría declarar el acaecimiento de un hecho superado, encontrándose limitado a confirmar o infirmar la providencia del a quo.*
- (iv) Es preciso reiterar que el "hecho superado" sólo se produce cuando las acciones u omisiones del accionado satisfacen íntegramente el derecho fundamental del cual se adujo una vulneración.*
- (v) Por consiguiente, dicha hipótesis no puede predicarse respecto de derechos fundamentales cuyo resarcimiento dependa de conductas que deban prolongarse en el tiempo, superando el lapso procesal de la tutela. Ello, por cuanto a que en tal circunstancia, al finalizar el trámite constitucional, no se habría satisfecho aun plenamente el derecho invocado y se impediría al accionante ejercer los incidentes de desacato que fueren pertinentes, en caso de que el accionado reincidiera en la conducta vulneratoria alegada en la tutela."*

En vista de lo anterior, es claro que el hecho superado se constituye de manera previa al cumplimiento de un fallo proferido por una Autoridad Judicial, es decir, la configuración de esta institución jurídica solo acontecerá cuando el



13-001-33-33-006-2020-00131-01

detrimento de los derechos fundamentales de una persona, termine sin necesidad de ordenar a la entidad tutelada a realizar los actos tendientes a restablecer sus derechos menoscabados.

5.5 CASO CONCRETO.

5.5.1 Hechos Relevantes Probados.

- Derecho de petición de fecha 16 de mayo de 2020, por el cual la accionante solicita ante la Caja de Compensación Familiar de Comfenalco, el reconocimiento y pago de los mecanismos de protección al cesante.
- Comunicación de fecha 29 de mayo de 2020 con radicado 5464955, notificada el 30 de mayo de 2020, a través del correo electrónico ariadnasofia0984@gmail.com, suministrado por la peticionaria, mediante el cual la Caja de Compensación Familiar Comfenalco da respuesta a la solicitud en cuestión.
- Petición radicada el 27 de agosto de 2020, por la señora Ríos ante la Superintendencia de Subsidio Familiar, por el cual solicitó intervención para la entrega del auxilio solicitado a Comfenalco.
- Copia del oficio 2-2020-392158 de fecha 2 de septiembre de 2020, mediante la cual la Superintendencia de Subsidio Familiar da respuesta a la petición.
- Constancia de envío de petición por la señora Ríos al correo electrónico del Ministerio del Trabajo, en fecha 24 de agosto de 2020.
- Constancia de fecha 7 de octubre de 2020, mediante la cual el Ministerio del Trabajo da respuesta a la peticionaria.

5.5.2 Análisis crítico de las pruebas frente al marco normativo y jurisprudencial.

En el presente asunto, la señora Yesica Mirella Ríos Méndez, interpuso acción de tutela con la finalidad de obtener el amparo de sus derechos fundamentales de petición, vida digna y al mínimo vital, presuntamente vulnerados, debido a que, a su juicio, las entidades accionadas omitieron dar respuesta de fondo a las peticiones ante ellas elevadas.



13-001-33-33-006-2020-00131-01

Mediante sentencia de primera instancia, la *A-quo* decidió no tutelar los derechos fundamentales invocados por la parte actora, al considerar que se configura la carencia del objeto por hecho superado. La parte accionante presentó escrito de impugnación alegando que la Juez de conocimiento, al momento de fallar, incurrió en falencias de apreciación probatoria, lo cual le impidió evaluar en forma completa la vulneración a su derecho de petición, al no evidenciar que aun cuando las accionadas habían dado respuesta, las mismas no fueron de fondo, ni congruentes con lo pedido.

Previo a realizar el análisis del caso, debe advertir este Tribunal que la presente acción de tutela es procedente en tanto que, se pretende la protección al derecho de petición, vida digna y mínimo vital, siendo la acción de tutela el medio idóneo para lograr la satisfacción del núcleo esencial de los derechos antes mencionados atendiendo a su carácter de fundamentales.

Por consiguiente, se procederá a resolver el problema jurídico que atañe al fondo del asunto; una vez analizados los reparos de la tutelante, encuentra esta Sala de Decisión pertinente estudiar, si en el asunto que nos ocupa, se configura la carencia actual de objeto por hecho superado, o si, por el contrario, es pertinente acceder a los reparos de la parte accionante, al no ser las respuestas de fondo, completas y precisas.

Del expediente se extrae que, la parte accionante presentó petición ante la Caja de Compensación Familiar Comfenalco, el 16 de mayo de 2020, solicitando el reconocimiento y pago de los mecanismos de protección al cesante, establecidos en la Ley 1636 de 2013 y la Resolución 853 de 2020.

De acuerdo con el artículo 11 de la Ley 1633 de 2013, el artículo 50 del Decreto reglamentario 2852 de 2013, y el artículo 2.2.6.1.3.6 del Decreto 1072 de 2015, las Cajas De Compensación Familiar disponen de 10 días hábiles para decidir sobre el reconocimiento de las prestaciones solicitadas, contados a partir de la radicación de la postulación, término que dentro del caso en concreto vencía el 1º de junio de 2020.

Advierte el Despacho que, mediante comunicación con radicado 5464955 del 29 de mayo de 2020, notificada a través de correo electrónico el día 30 de mayo de la misma anualidad, la parte accionada dio respuesta a la postulación, informándole a la peticionaria que su solicitud había sido aceptada, pero por falta de disponibilidad de recursos, el pago no podría ser efectuado, por lo cual su postulación permanecería en lista de espera. Así las cosas, se observa que la Caja de Compensación Familiar Comfenalco, dio



13-001-33-33-006-2020-00131-01

respuesta a la petición dentro del término legal. No obstante, a juicio de la accionante, la respuesta no es congruente ni contiene un pronunciamiento de fondo respecto de lo pedido, por consiguiente, corresponde a esta Sala, verificar si la respuesta notificada a fecha 30 de mayo de 2020, responde a las solicitadas en el derecho de petición radicado ante la entidad.

Dentro del proceso ninguna de las partes allegó el documento contentivo de la petición referenciada, sin embargo, mediante petición radicada ante la Superintendencia de Subsidio Familiar, se evidencia que, la parte accionante manifiesta haber presentado, ante la Caja de Compensación Familiar Comfenalco:

"la documentación requerida para la postulación al subsidio de desempleo

(...)

La postulación la realicé y fue aceptada bajo el radicado 5464955 desde el 29 de mayo de 2020, en que me enviaron una imagen con la confirmación de estado en espera de recibir los recursos"

Por otro lado, la parte accionada Caja de Compensación Familiar Comfenalco, aduce que:

"No existe ninguna petición formal por parte de la accionante que haya sido presentado a la corporación, diferente a la postulación y que deba ser resuelta de fondo. Y en caso que se refiera a la postulación, debemos manifestar que la misma ha sido resuelta de forma clara, oportuna coherente, y dentro de los términos legales"

De lo anterior, se concluye que, la petición contenía únicamente el formulario de postulación al reconocimiento y pago de los mecanismos de protección al cesante, respecto de la cual, la accionada efectivamente se pronuncia dentro del término, informándole que su solicitud de postulación fue aprobada, pero por temas de disponibilidad presupuestal no es posible efectuar el pago, de acuerdo a las disposiciones legales que rigen la materia. De ahí que, no se evidencia que la Caja de Compensación Familiar Comfenalco, haya incurrido en una omisión que amenace o vulnere de alguna forma, los derechos fundamentales de petición, vida digna y mínimo vital señalados por la señora Yesica Mirella Ríos Méndez.

Respecto a la petición presentada ante la Superintendencia de Subsidio Familiar, se tiene que la misma fue remitida por correo electrónico, el 27 de agosto de 2020, por lo cual la entidad tenía hasta el 24 de septiembre de 2020 para dar respuesta a la petición. Mediante oficio 2-2020-392158 del 2 de



13-001-33-33-006-2020-00131-01

septiembre de 2020, la Superintendencia del Subsidio Familiar, resuelve lo solicitado por la peticionaria, hoy accionante, conforme al término señalado en el artículo 5 del Decreto Legislativo 491 de 2020, por el cual se modifican temporalmente los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, que dispone lo siguiente:

“Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones

(...)

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

- (i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción.”*

No obstante lo anterior, la accionante sostiene que la respuesta allegada a su conocimiento, no satisface plenamente su derecho de petición, al no ser completa, clara y de fondo. En este sentido, procede la Sala a confrontar el contenido de la respuesta emitida por la Superintendencia de Subsidio Familiar frente a lo pedido por la accionante.

De conformidad con el escrito de petición aportado, se tiene que la señora Ríos Méndez, solicitó:

- (i) La intervención de la entidad para la entrega del subsidio al desempleo solicitado ante la Caja de Compensación Familiar Comfenalco.
- (ii) Información detallada respecto del procedimiento atendido en la entrega de recursos a las Cajas de Compensación Familiar, destinados al pago de los subsidios al desempleo.
- (iii) Información sobre los subsidios entregados por la Caja de Compensación Familiar Comfenalco a partir del mes de junio, y las fechas de las postulaciones respectivas.
- (iv) Información relacionada con los aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud y Pensión de conformidad con lo establecido en la Resolución 803 de 2020.

La Superintendencia de Subsidio Familiar, en respuesta a la petición, sostuvo que, entre sus funciones, está la de ejercer la inspección, vigilancia y control sobre las Cajas de Compensación Familiar, garantizando que su actuación se ajuste a los lineamientos constitucionales y legales que orientan su organización y funcionamiento. Igualmente, informó a la accionante que al haber aplicado



13-001-33-33-006-2020-00131-01

a los beneficios del mecanismo de protección al cesante, y haber sido aceptada su postulación e incluida en lista de espera por la Caja de Compensación Familiar, dado el agotamiento de los recursos destinados a su satisfacción, estaría legitimada para obtener el auxilio adicional establecido en el artículo 5 el parágrafo 2 del Decreto legislativo 801 de 2020, ante la Caja de Compensación Familiar a la cual estuviera afiliada, siempre y cuando la entidad disponga de los recursos necesarios.

Teniendo en cuenta lo anterior, resulta claro que la petición recae de manera evidente y precisa en cuatro pretensiones distintas y específicas, respecto de los cuales, la entidad accionada no emite respuesta alguna. Así las cosas, se le dio respuesta al ítem número uno de la petición, pero no hay una respuesta concreta de cuál es el procedimiento para la entrega de los recursos ante la Caja de Compensación Familiar, ni cuál ha sido lo recibido por aportes seguridad social en salud, ni cuantos fueron los subsidios entregados por la Caja de Compensación Familiar Comfenalco a partir del mes de junio y la fecha de pago efectiva, si esta información no es de su resorte, debió remitirla a Comfenalco conforme lo establece el art. 21 de la Ley 1551 de 2015, en días siguientes a su recibo.

Así las cosas, no existe duda para esta Sala, sobre la vulneración al derecho de petición de la parte accionante y, en consecuencia, no hay lugar a declarar la carencia actual del objeto por hecho superado, puesto que el perjuicio no ha cesado.

Ahora bien, la Sala procede a pronunciarse sobre la petición elevada ante el Ministerio del Trabajo. La accionante aporta constancia de envío de la petición a través de correo electrónico, en fecha 24 de agosto de 2020. No obstante que el escrito contentivo de la petición no fue allegado al proceso, la accionante señala en la demanda que se anexa copia de la petición radicada ante las entidades demandadas, y dentro del escrito de impugnación manifiesta que *“la petición enumera unos puntos concretos que deben ser respondidos de forma completa, clara, congruente, coherente y de fondo”*. De ahí que, esta sala entienda que la petición referenciada ostenta identidad de contenido respecto a la petición presentada ante la Superintendencia del Subsidio familiar, es decir, las cuatro pretensiones antes expresadas. Conforme a los términos señalados en el Decreto Legislativo 491 de 2020, la entidad accionada disponía de 20 días para dar respuesta a la petición de información, término que fenecía concretamente el 21 de septiembre de 2020.



13-001-33-33-006-2020-00131-01

Por medio de constancia aportada por la accionada, se evidencia que, la respuesta se efectuó el 7 de octubre de 2020, fuera del término legal. El Ministerio del Trabajo, se limitó a manifestar de manera general que no podía dar trámite a las solicitudes de reconocimiento y pago de los mecanismos de protección al cesante, que por el contrario, estas diligencias son responsabilidad de la Caja de Compensación Familiar, añadiendo que ante la insuficiencia de recursos, puede ser beneficiaria de los beneficios dispuestos por el Decreto 801 de 2020.

Así las cosas, se advierte que, la entidad no precisó en específico la totalidad de las peticiones, dado que su respuesta consistió en premisas generales que no resuelven de manera clara, congruente ni de fondo lo pretendido. Por lo tanto, sí permanece la vulneración al derecho de petición de la parte accionante, y en consecuencia, no hay lugar a declarar la carencia actual de objeto por hecho superado.

Finalmente, se aclara que aun cuando dentro del proceso obraran respuestas de las otras accionadas, independientemente de que hayan sido de fondo, claras y precisas, el Ministerio del Trabajo, tenía la obligación de responder de manera oportuna, la petición elevada por la accionante, cumpliendo con todas las exigencias legales de satisfacción del derecho de petición. Mal sería pensar que, las respuestas emitidas por la Caja de Compensación Familiar Comfenalco, y la Superintendencia del Subsidio Familiar, son suficientes para configurar un hecho superado frente al deber de responder del Ministerio del Trabajo, esto en tanto que, toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades, es decir, ante más de una, no constituyendo causal exonerativa de responsabilidad la respuesta de las otras accionadas dentro del proceso, por el contrario, las peticiones generan obligaciones individuales que deben ser atendidas por cada una de las entidades ante las cuales se elevó la petición.

En ese orden de ideas, no coincide esta Sala de Decisión con lo resuelto por la A-quo, por cuanto, las entidades Superintendencia de Subsidio Familiar y Ministerio de Trabajo, no emitieron respuestas concretas, claras y de fondo a la petición radicada por la accionante, por el contrario, invocaron la improcedencia para emitir algún tipo de pronunciamiento, endilgando la responsabilidad de responder a la Caja de Compensación Familiar de Comfenalco, a la cual, no le fue remitida la petición, pero en cambio, si dio cumplimiento a las normas que regulan el caso en concreto, accediendo a la solicitud de inclusión de la accionante al listado de beneficiarios del subsidio al desempleo.



13-001-33-33-006-2020-00131-01

Por todo lo anterior, esta Corporación procederá a REVOCAR PARCIALMENTE el fallo de primera instancia, que negó el amparo de los derechos fundamentales de petición, vida digna, y mínimo vital de la señora Yesica Mirella Ríos Méndez, y en su lugar, se resolverá que no existe vulneración alguna por parte de la Caja de Compensación Familiar de Comfenalco, sin embargo, se declarará la transgresión de los derechos invocados por parte de la Superintendencia de Subsidio Familiar y, el Ministerio de Trabajo, entidades que contarán con el término de 48 horas siguientes a la notificación de esta decisión, para resolver de manera clara, precisa, congruente y de fondo a la petición de la accionante.

VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 002 del Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: REVOCAR PARCIALMENTE la sentencia de fecha quince (15) de octubre del año dos mil veinte (2020), proferida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Cartagena, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, el cual quedará así:

“PRIMERO: NEGAR el amparo de los derechos fundamentales invocados por la actora, Yesica Mirella Ríos Méndez, en contra de La Caja de Compensación Familiar Comfenalco, por las razones aquí expuestas.

SEGUNDO: TUTELAR el amparo del derecho de petición de la actora respecto de las entidades Superintendencia del Subsidio Familiar y Ministerio del Trabajo, para lo cual, dichas entidades contarán con el término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta decisión, para resolver y notificar de manera clara, precisa, congruente y de fondo a la petición de la accionante, resolviendo punto por punto la petición del 28 de agosto de 2020, por las razones aquí expuestas”

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO: REMÍTASE el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión (art. 32 Decreto 2591 de 1991).



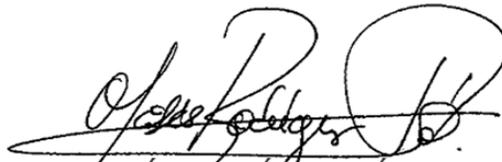
13-001-33-33-006-2020-00131-01

CUARTO: Por Secretaría del Tribunal, **ENVÍESE** copia de esta providencia al Juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sala No. 080 de la fecha.

LOS MAGISTRADOS



MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ



EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS



DIGNA MARÍA GUERRA PICÓN