



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL
-Sala Quinta de Revisión-

SENTENCIA T-569 DE 2023

Referencia: Expediente T- 8.793.903

Acción de tutela instaurada por *Gladys*, en contra de Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantía Protección S.A.

Magistrado ponente (E):
MIGUEL POLO ROSERO

Bogotá D.C., quince (15) de diciembre de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Paola Andrea Meneses Mosquera y los magistrados Antonio José Lizarazo Ocampo y Miguel Polo Rosero, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

En trámite de revisión el fallo emitido en primera instancia por el Juzgado Segundo Civil Municipal de Armenia, Quindío, el 16 de marzo de 2022 y, en segunda instancia, por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Armenia, Quindío, el 27 de abril de 2022.

Aclaración preliminar

De acuerdo con lo establecido en la Circular Interna No. 10 de 2022¹, y teniendo en cuenta que la acción de tutela de la referencia involucra aspectos de la historia clínica e información sobre la salud de la demandante, esta Sala de Revisión dispone suprimir de la publicación de la sentencia y de todas las actuaciones subsiguientes el nombre real y demás datos que permitan su identificación. En consecuencia, en el texto que se publicará de esta providencia la Sala reemplazará el nombre original de la actora con el nombre ficticio de *Gladys*.

I. ANTECEDENTES

A. LA DEMANDA DE TUTELA

1. La señora *Gladys* (en adelante “la accionante”) en nombre propio interpuso acción de tutela² en contra de la Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías Protección S.A. (en adelante “Protección S.A.” o “la accionada”), con el propósito de obtener el amparo de sus derechos al debido proceso, seguridad social, igualdad, mínimo vital y protección especial por su situación de discapacidad, presuntamente vulnerados por la accionada, de quien procura el reconocimiento de la pensión mínima de vejez. Lo anterior, a su juicio, por cuanto cumple con todas las condiciones para tener acceso a ella y la entidad accionada ha dilatado y entorpecido reiteradamente su requerimiento pensional.

B. HECHOS RELEVANTES

2. La accionante³ informó que es una mujer de 67 años, afiliada a Protección S.A., que presenta una discapacidad sensorial con limitación completa para el habla y la escucha. Quien, desde el 1° de mayo de 1996, se encuentra vinculada con el restaurante [...], en el ejercicio de oficios varios y de cocina.

3. Indicó que, en el año 2017, solicitó a Protección S.A. calificar su pérdida de la capacidad laboral, y debido a que dicha entidad se negó a hacerlo, requirió calificación particular ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda. Dicha junta la evaluó y determinó una pérdida de la capacidad laboral (PCL) del 63.47%, con fecha de estructuración del 26 de agosto de 1954, de origen común.

4. Con base en el antedicho dictamen reclamó el reconocimiento de la pensión de invalidez ante el fondo de pensiones accionado y, al ser denegado por este, acudió ante la Jurisdicción Ordinaria Laboral el 9 de marzo de 2020. El proceso correspondió por competencia al Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Pereira⁴.

¹ Disponible en el enlace *web*:

<https://www.corteconstitucional.gov.co/Transparencia/normograma/Circular%20No.%2010%20de%202022%20-%20Anonimizacion.pdf>

² La acción de tutela fue presentada el 04 de marzo de 2022, Folio 80 del Expediente digital, archivo PDF CUADERNO JUZGADO. Expediente T-8.793.903.

³ *Gladys*, aportó cédula de ciudadanía. Folio 49 del Expediente digital, archivo PDF CUADERNO JUZGADO. Expediente T-8.793.903.

⁴ Número de radicado 66001310500520200010300.

5. Puntualizó que fue tanta la dilación de la accionada en cuanto al trámite de sus solicitudes, que cumplió con los requisitos para acceder a la pensión mínima de vejez, según reporte dado el 4 de febrero del 2021. A raíz de lo anterior, en abril del mismo año y a través de apoderado judicial, radicó solicitud para el reconocimiento administrativo de la pensión mínima de vejez. Sin embargo, la accionada le indicó que no era posible acceder a lo solicitado, debido a deficiencias relacionadas con el poder otorgado a su abogado de confianza.

6. La accionante recurrió entonces a la acción de tutela, a fin de posibilitar el trámite de su solicitud de pensión mínima de vejez. Mencionó que la protección judicial de su derecho de petición fue otorgada⁵ y que, por ese motivo, se ordenó a la hoy accionada recibir la documentación sin más dilaciones y tramitar la solicitud. En cumplimiento de lo ordenado por el juez constitucional, el 13 de agosto de 2021 se le indicó que había quedado radicada la solicitud de pensión de vejez.

7. A pesar de lo anterior, la accionante debió acudir a una nueva acción de amparo para que se diera una respuesta clara y precisa, pues transcurridos 5 meses, Protección S.A. había permanecido en silencio. Así, en sentencia del 2 de febrero de 2022, dictada por el Juzgado Octavo Civil Municipal de Armenia, se amparó su derecho fundamental de petición, ordenándose a Protección dar una respuesta favorable o desfavorable a la solicitud pensional.

8. La actora señaló que, el 23 de febrero de 2022, recibió respuesta por parte de Protección S.A., a través de la cual negó la prestación económica por vejez aduciendo que existía un “*pleito pendiente*” ante la justicia ordinaria laboral, en el cual la accionante pretendía el reconocimiento de una pensión por invalidez. Por ello, siendo prestaciones incompatibles y en aras de salvaguardar los recursos de la cuenta de ahorro individual que permitirían financiar el pago de la prestación a la cual podría llegar a tener derecho en el escenario del proceso laboral, se abstendría de conceder lo solicitado hasta la finalización de dicho trámite judicial.

9. El día 4 de marzo de 2022, la señora *Gladys* interpuso la acción de tutela en contra de Protección S.A, cuya revisión se adelanta. En la demanda advirtió, en primer lugar, que cumple con los requisitos para acceder a la pensión mínima de vejez, en tanto tiene más de 57 años y más de 1.150 semanas cotizadas. En segundo lugar, manifestó que es sujeto de especial protección en razón a su condición económica, edad, escolaridad y pérdida de la capacidad laboral, por lo que el mecanismo previsto en la Jurisdicción Ordinaria Laboral y de la Seguridad Social resultaría ineficaz, ya que la pensión sería la única forma de garantizar su mínima subsistencia. Asimismo, resaltó que “*tan ineficaz resulta dicho mecanismo*”, que el proceso laboral adelantado ante el Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Pereira, en el que intenta el reconocimiento de la pensión de invalidez, fue promovido desde el mes de marzo del año 2020, y a la fecha de interposición de la acción de tutela no había tenido lugar la audiencia de conciliación del artículo 77 del CPTSS.

⁵ Sentencia del 26 de abril de 2021 emitida por el Juzgado Primero Penal Municipal Con Funciones de Conocimiento de Pereira, Rad. [***]

10. Resaltó que el proceso judicial que cursa respecto del reconocimiento de la pensión de invalidez no debe tener impacto alguno en el trámite administrativo de reconocimiento de la pensión de vejez, por lo que se evidencia el intento de la administradora de pensiones de dilatar y obstruir el acceso de la afiliada a la prestación a que tendría derecho. Recordó que, de acuerdo con la línea jurisprudencial establecida por este tribunal, una actitud evasiva y negligente como la exhibida por la accionada vulnera derechos como la dignidad, el mínimo vital y la seguridad social, pues supone la imposición de barreras administrativas respecto de quien cumplió los requisitos para obtener una pensión⁶.

11. Sobre la base de lo anterior, solicitó al juez de tutela que ordenara el reconocimiento y pago de la pensión mínima de vejez con su correspondiente retroactivo pensional, desde el 14 de mayo de 2021.

C. RESPUESTA DE LA ENTIDAD ACCIONADA Y DE LOS TERCEROS VINCULADOS

Protección S.A.

12. La representante legal de la entidad respondió a la acción de tutela. Aseguró que existió un ánimo temerario de parte de la accionante, dado que esta es la tercera acción de tutela que promueve por los mismos hechos: la *primera*, ante el Juzgado Primero Penal Municipal con Función de Conocimiento de Pereira bajo el radicado [***]; la *segunda*, ante el Juzgado Octavo Civil Municipal de Pereira bajo radicado No. 2022-00036 y la presente. En este sentido, consideró que el juez constitucional ya emitió pronunciamiento respecto a la prestación que aquí se pretende.

13. Frente a los hechos de la demanda, reconoció que los requisitos de la pensión mínima de vejez se encuentran cumplidos por la señora *Gladys*⁷. Por ello, elevó la solicitud de reconocimiento de la garantía estatal de pensión mínima de vejez ante la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público -OBP, con el fin de que esa entidad procediera a analizar tal solicitud y se pronunciara de fondo, otorgando o no el reconocimiento de dicha prestación económica en favor de la accionante. Señaló que, una vez agotado el anterior trámite, se podría contactar a la citada señora para notificarle el sentido de la decisión.

14. No obstante, destacó el hecho que, como a la fecha existe un proceso vigente y activo respecto a la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de invalidez, dicho proceso judicial había detenido el trámite de la pensión de vejez. Explicó que no es compatible en el Sistema General de Seguridad Social obtener dos pensiones dentro del mismo Subsistema General de Pensiones, de

⁶ Citó las sentencias T-292 de 2014, SU-430 de 1998, T-1091 de 2000, T-093 de 2007, T-285 de 2007, T-613 de 2013.

⁷ La afirmación se encuentra visible a Folio 162 del documento PDF denominado: “Expediente Completo 063001400300220220010400”,

conformidad con el artículo 13 de la Ley 100 de 1993. Por lo anterior, no podría resolver la solicitud pensional por vejez, hasta tanto la justicia ordinaria se pronunciara respecto de si la accionante tenía o no derecho a la pensión de invalidez solicitada por vía judicial.

15. Finalmente, solicitó declarar la improcedencia de la acción de tutela, dado que sentencias de tutela con circunstancias fácticas similares a la presente, emitidas por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia⁸, apuntan a la improcedencia de la acción de tutela para reclamar derechos prestacionales. En cualquier caso, de considerarse la procedencia de la presente acción de tutela, solicitó que un eventual amparo se concediera solo como mecanismo transitorio de protección.

Juzgado Quinto Civil Municipal de Pereira

16. Dicho despacho remitió un correo electrónico, pero no fue adosado ningún documento. Sin embargo, la AFP PROTECCION S.A., en los anexos de su contestación, aportó copia del fallo de tutela dentro del expediente radicado bajo el número 66001400300820220003600, mediante el cual se resolvió ordenar al FONDO DE PENSIONES Y CESANTÍAS PROTECCIÓN que en el término de 48 horas, contado a partir de la notificación de ese fallo, resolviera de fondo, de manera clara y precisa, y mediante acto idóneo, la petición de reconocimiento de pensión de vejez, formulada por la accionante el 13 de agosto de 2021.

Junta Regional De Calificación De Invalidez De Risaralda

17. No se pronunció en el término concedido.

D. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN

Primera instancia: Sentencia proferida por el Juzgado Segundo Civil Municipal de Armenia – Quindío

18. En sentencia del 16 de marzo de 2022, el Juzgado Segundo Civil Municipal de Armenia declaró la improcedencia del amparo, al considerar que no se cumplió con el requisito de subsidiariedad. Se argumentó que existen otros mecanismos judiciales para obtener el reconocimiento de la pensión de vejez solicitada. En este sentido, explicó que, una vez consultado el estado de afiliación de la actora en el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), esta figuraba como cotizante activa en el régimen contributivo, motivo por el cual no se demostró la inminencia de un perjuicio irremediable.

Impugnación

19. La accionante, en nombre propio, solicitó revocar la sentencia proferida en primera instancia y, en su lugar, acceder a la protección de los derechos

⁸ Mencionó las sentencias del 21 de marzo de 2012 - Rad. 00297-01; la Sentencia del 12 abril de 2013, Rad. 00070-01 y la Sentencia del 10 de febrero de 2014, Rad. 2013-02148-01.

invocados. Argumentó que el juez de primera instancia no había tenido en cuenta que es sujeto de especial protección y que dejó de lado el análisis de procedencia derivado de la sentencia T-079 de 2016, que obliga a tener en cuenta: (i) el fundamento fáctico y jurídico de la acción de tutela; (ii) la edad; (iii) la composición del núcleo familiar; y (iv) las circunstancias económicas, el estado de salud y la formación académica del accionante, en aras de verificar condiciones de debilidad manifiesta y la situación económica que harían ineficaz el mecanismo ante la jurisdicción ordinaria laboral y de la seguridad social.

20. Aclaró que se encuentra en estado activo en el SGSSS debido a que la empresa a la cual se encuentra vinculada ha seguido realizando los aportes al sistema de seguridad social, a pesar de la limitación que afronta en su capacidad de trabajo, no existiendo otra razón o prueba alguna de ingreso adicional o manutención de origen diverso.

Segunda instancia: Sentencia proferida por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Armenia – Quindío

21. En sentencia del 27 de abril de 2022, el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Armenia confirmó la decisión de primera instancia. Agregó que el sustento utilizado por Protección S.A. para abstenerse del reconocimiento de la pensión de invalidez es legal, “*ante la incompatibilidad del reconocimiento simultaneo de ambas prestaciones*” (vejez e invalidez de origen común), según lo establecido en el artículo 13 de la Ley 100 de 1993.

II. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

22. Esta Sala de Revisión es competente para conocer de la acción de tutela reseñada, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política y los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991; así como en virtud del auto de 29 de julio de 2022, proferido por la Sala de Selección de Tutela Número Siete de esta Corte, que decidió someter a revisión la decisión adoptada por los jueces de instancia.

B. CUESTIÓN PREVIA - VERIFICACIÓN DE LA POSIBLE SITUACIÓN DE TEMERIDAD Y DE LA EVENTUAL CONFIGURACIÓN DE COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL

23. El inciso 1° del artículo 243⁹ de la Constitución Política dispone que la acción de tutela está sujeta a los parámetros de la cosa juzgada constitucional. En consecuencia, las sentencias proferidas por las diferentes salas de revisión de tutela de la Corte Constitucional, así como aquellas que no son seleccionadas para revisión, hacen tránsito a cosa juzgada. La cosa juzgada constitucional es una “*institución procesal con un efecto impeditivo para emitir un nuevo*

⁹ Artículo 243 - Inc. Primero de la Constitución Política: “*Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional*”.

pronunciamiento judicial sobre un asunto ya decidido”¹⁰. En tal sentido, asegura que las controversias que ya han sido resueltas por las autoridades judiciales competentes no sean reabiertas, con lo cual se garantiza la seguridad jurídica de los fallos judiciales.

24. La jurisprudencia ha establecido tres requisitos para que se configure la cosa juzgada constitucional: (i) identidad de objeto o pretensiones y de los derechos invocados; (ii) identidad de los hechos o causa; y finalmente, (iii) identidad entre las partes. La coincidencia entre estos tres elementos ha sido denominada la triple identidad.¹¹

25. Por su parte, la actuación temeraria requiere, además de la existencia de la triple identidad que da lugar a la cosa juzgada constitucional, estar acompañada de un comportamiento probado de mala fe de quien *“promueve injustificada e irracionalmente la misma acción de tutela ante distintos operadores judiciales, ya sea de forma simultánea o sucesiva”*¹², conducta que es ciertamente reprochable y con la que se *“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”*¹³.

26. En consecuencia, y en armonía con la presunción de buena fe respecto de todas las actuaciones de los asociados¹⁴, ante la acusación de estar procediendo de mala fe, es deber del juez *“analizarla de manera especialmente cuidadosa, de forma tal que la declaración de temeridad no se derive de una simple inferencia mecánica de los requisitos de procedencia, sino que se base en la acreditación cierta de la mala fe del accionante”*.

27. De tal suerte que, cuando se ha promovido la misma acción de tutela, simultánea o sucesivamente ante autoridades judiciales diferentes, hay lugar a explicar y justificar los motivos de dicha actuación, para argumentar que no se trata de un abuso del derecho, y una vez verificada con certeza la existencia de temeridad y la plena convicción del juez en este sentido, la acción de tutela no sólo es declarada improcedente, sino que son impuestas las sanciones contenidas en el inciso 3° del artículo 25 y en el inciso 2° del artículo 38 del Decreto 2591 de 1991.

28. En este orden de ideas, esta corporación ha dicho que detrás de un actuar temerario existe un propósito desleal de satisfacer el interés subjetivo del actor a como dé lugar. Esta actitud deja al descubierto *“el abuso del derecho porque deliberadamente y sin tener razón, de mala fe se instaura la acción, o pretende a*

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia C-774 de 2001.

¹¹ Corte Constitucional, sentencia T-648 de 2016.

¹² Corte Constitucional, sentencia T-141 de 2017.

¹³ Corte Constitucional, sentencia T-327 de 1993.

¹⁴ Artículo 83, Constitución Política: *“Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas”*.

través de personas inescrupulosas asaltar de buena fe de quien administra justicia”¹⁵.

En el presente caso, Protección S.A. afirmó que existe ánimo temerario de la parte accionante, toda vez que esta es la tercera oportunidad “*que presenta acción de tutela por los mismos hechos*”. Citó, para explicar su manifestación, que las actuaciones surtidas ante los Juzgados Primero Penal Municipal con Función de Conocimiento de Pereira (bajo el radicado [***]) y Octavo Civil Municipal de Pereira (bajo radicado No. 2022-00036), coinciden con la acción de tutela que ahora se revisa, lo que llama a esta Sala a efectuar el análisis de temeridad para determinar si en el presente caso se configuró la cosa juzgada constitucional y si existió la alegada temeridad en el ejercicio de la acción de tutela.

Procesos de tutela promovidos por la accionante contra Protección S.A.

29. En primer lugar, se evidencia que existe identidad de sujetos en las acciones de tutela con número de radicación: [***] (Juzgado Primero Penal Municipal de Pereira); [***] (Juzgado Octavo Civil Municipal de Pereira) y el actual [***] (Juzgado Civil Municipal de Armenia), las cuales fueron promovidas en nombre propio por *Gladys*, en contra de Protección S.A.

30. A pesar de lo anterior, no existe identidad de *causa petendi*. Así, aunque la señora *Gladys* ha acudido en tres oportunidades ante el juez constitucional para obtener un amparo en un contexto fáctico similar, se reconoce que, en cada oportunidad, existen diferencias que distinguen a cada una de las tutelas interpuestas. Las variaciones más significativas se resumen a continuación.

31. (i) En el radicado [***], conocido por el Juzgado Primero Penal Municipal de Pereira, la accionante informó que Protección S.A. se negó a recibir y radicar la documentación para el reconocimiento de la correspondiente pensión por garantía mínima de vejez, al no admitir el poder especial otorgado a la firma Confuturo Laboral Integral S.A.S. De otro lado, (ii) En el radicado [***], conocido por el Juzgado Octavo Civil Municipal de Pereira, la demandante refirió que los documentos del trámite pensional por vejez fueron radicados el 13 de agosto de 2021, sin que a la fecha de presentación de la acción de tutela, hubiese obtenido respuesta. Por último, (iii) en el radicado actual, [***], el propósito es que, una vez conocida la respuesta a su solicitud, se analice el desconocimiento de los derechos de petición y debido proceso, derivada de la razón que adujo el fondo demandado para negarse a acceder al reconocimiento pensional:., pues éste le informó a la accionante que, al existir un “*pleito pendiente*” en la Jurisdicción Ordinaria Laboral, no era posible tramitar y decidir sobre su solicitud, hasta tanto no se resolviera el proceso judicial a través del cual pretendía el reconocimiento de la pensión de invalidez.

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia T-001 de 1997.

32. Como se puede apreciar, en la primera acción de tutela, lo pretendido por la actora era que se recibieran los documentos para iniciar los trámites de la prestación por vejez, lo que consiguió por orden judicial. En la segunda tutela el propósito fue obtener una respuesta, la que fue enviada luego de amparados los derechos fundamentales invocados. Y, en la tercera tutela que se analiza, la finalidad es determinar si el fundamento de la respuesta negativa, consistente en abstenerse de tramitar la solicitud administrativa de la pensión de vejez, por cuanto paralelamente se tramita un proceso laboral relativo a una pensión de invalidez, resulta compatible con los derechos fundamentales de petición y debido proceso. Estas finalidades y pretensiones se diferencian la una de la otra, pues aunque corresponden a una cadena de trámites, cada una de ellas puntualiza una etapa diferente del procedimiento administrativo que definiría el reconocimiento de la pensión de vejez. Es importante destacar que, solo hasta antes de la interposición de la tercera tutela, no existía decisión por parte del fondo de pensiones, y mucho menos exposición de las razones para negar el reconocimiento. Esta circunstancia constituye una diferencia fundamental para reconocer que esta tutela se aleja de las precedentes.

33. Ahora bien, la distinción entre los amparos tramitados hasta el momento se puede verificar también a partir de las órdenes impartidas:

- (i) Sentencia del 26 de abril de 2021 proferida por el Juzgado Primero Penal Municipal Con Funciones de Conocimiento de Pereira: “*ORDENAR a PENSIONES Y CESANTÍAS PROTECCIÓN S.A, que en el improrrogable término de cuarenta y ocho (48) horas, contados a partir de la notificación de este fallo, proceda a recibir el poder otorgado por la señora GLADYS a Confuturo Laboral Integral S.A.S. para que pueda tramitar su pensión de vejez tal como fue su voluntad al conferirlo y NO TUTELAR el derecho fundamental de petición de GLADYS, en contra de Pensiones y Cesantías PROTECCIÓN S. A.*” (subrayas fuera del texto original).
- (ii) Sentencia del 2 de febrero de 2022 proferida por el Juzgado Octavo Civil Municipal de Pereira: “*Ordenar al FONDO DE PENSIONES Y CESANTÍAS PROTECCIÓN, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contado a partir de la notificación de este fallo, resuelva de fondo, de manera clara y precisa y mediante acto idóneo la petición de reconocimiento de pensión de vejez, elevada por GLADYS el 13 de agosto de 2021.*” (subrayas fuera del texto original).

34. En consecuencia, la Sala advierte que, si bien pudo existir identidad de partes en los tres trámites de tutela, no ocurrió lo mismo con el objeto y las pretensiones formuladas en las dos actuaciones anteriores, porque esas tutelas versaron sobre la negativa de tramitar la petición de vejez y de dar una respuesta oportuna a la misma, mientras que en la actual acción de tutela, lo que discute la señora *Gladys* son los fundamentos de la respuesta negativa a reconocer la pensión de vejez, por existir un “*pleito pendiente*” ante la Jurisdicción Ordinaria Laboral, pese a que se reconoció por parte de la accionada que se cumple con los requisitos establecidos en la Ley para acceder a la garantía mínima de pensión de vejez. Por esto último, la Sala descarta tanto que haya operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, como la alegada temeridad. Frente a esta última, además, resulta importante manifestar que no existe prueba ni indicio que haga concluir a la Sala que la accionante ha intentado abusar de su derecho o del mecanismo constitucional de la tutela, pues lo que se aprecia es un actuar diligente y ordenado dirigido a superar los obstáculos que ha encontrado para acceder a la pensión que considera cumple con los supuestos para reclamar a título de derecho. Desde este punto de vista, el elemento que caracteriza a la temeridad se echa de menos en esta oportunidad.

C. CUESTIÓN PREVIA - PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA

35. En virtud de lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, la reiterada jurisprudencia constitucional dictada en la materia¹⁶ y los artículos concordantes del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela tiene un carácter residual y subsidiario, razón por la cual solo procede excepcionalmente como mecanismo de protección definitivo, (i) cuando el presunto afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, o (ii) cuando existiendo ese medio carezca de idoneidad o eficacia para proteger de forma adecuada, oportuna e integral los derechos fundamentales en las circunstancias del caso concreto. Asimismo, procederá como mecanismo transitorio cuando la acción se interponga para evitar la consumación de un perjuicio irremediable. En el evento de proceder como mecanismo transitorio, el accionante deberá ejercer la acción principal en un término máximo de cuatro meses contados a partir del fallo de tutela¹⁷.

36. Antes de realizar el estudio de fondo de la acción de tutela seleccionada, la Sala procederá a verificar si se cumplen los requisitos formales de procedencia de la tutela en este caso concreto.

¹⁶ Corte Constitucional, sentencias T-119 de 2015, T-250 de 2015, T-446 de 2015, T-548 de 2015, y T-317 de 2015.

¹⁷ Decreto 2591 de 1991, artículo 8. La tutela como mecanismo transitorio. “Aun cuando el afectado disponga de otro medio de defensa judicial, la acción de tutela procederá cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En el caso del inciso anterior, el juez señalará expresamente en la sentencia que su orden permanecerá vigente sólo durante el término que la autoridad judicial competente utilice para decidir de fondo sobre la acción instaurada por el afectado. En todo caso el afectado deberá ejercer dicha acción en un término máximo de cuatro (4) meses a partir del fallo de tutela (...)”.

37. Legitimación en la causa por activa. El artículo 86 de la Constitución Política¹⁸ dispone que toda persona que considere que sus derechos fundamentales han sido vulnerados o se encuentren amenazados, pueda interponer acción de tutela en nombre propio o a través de un representante, que actúe en su nombre. En el presente caso, la acción de tutela fue interpuesta de manera personal por la señora *Gladys*, como titular de los derechos presuntamente vulnerados. De manera que, esta Sala considera que se encuentra satisfecho el requisito de la legitimación en la causa por activa.

38. Legitimación en la causa por pasiva. La acción de tutela, de acuerdo con el precepto constitucional mencionado, será ejercida contra (i) cualquier autoridad pública o, (ii) excepcionalmente, particulares, siempre que estos últimos, entre otras hipótesis, estén a cargo de la prestación de un servicio público, su conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o el peticionario se encuentre en condición de subordinación o indefensión.

39. En el caso de la referencia, la legitimación por pasiva se encuentra acreditada, dado que la acción de tutela se dirige en contra del fondo privado de pensiones Protección. Sobre el particular, el artículo 4º de la Ley 100 de 1993 dispone que las entidades públicas o privadas pueden prestar el servicio público de la seguridad social. Protección S.A. es una entidad privada encargada de administrar los recursos del sistema general de seguridad social en pensiones y cesantías¹⁹, por lo que es un particular que presta un servicio público, al cual la accionante se encuentra afiliada. Por último, Protección S.A. es la entidad que presuntamente vulneró los derechos de la demandante, pues fue quien negó la solicitud de reconocimiento de la pensión reclamada. En consecuencia, esta Sala encuentra acreditada la legitimación por pasiva en el presente caso.

40. Inmediatez. Este requisito de procedencia impone la carga al demandante de presentar la acción de tutela en un término prudente y razonable, respecto del momento en que se dio la acción u omisión que causa la afectación de sus derechos fundamentales²⁰. Por lo anterior, el juez de tutela no podrá conocer de un asunto, y menos aún conceder la protección de los derechos señalados como afectados, cuando la solicitud se haga de manera tardía o abiertamente extemporánea. Al respecto, deberán ser observadas las circunstancias particulares de cada caso concreto, con el fin de determinar si la acción fue o no interpuesta en un término razonable. El requisito de inmediatez debe evaluarse en cada oportunidad en concreto, de conformidad con las particularidades de cada asunto.

¹⁸ Constitución Política, Artículo 86 “toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”.

¹⁹ Artículo 4 “La Seguridad Social es un servicio público obligatorio, cuya dirección, coordinación y control está a cargo del Estado y que será prestado por las entidades públicas o privadas en los términos y condiciones establecidos en la presente ley.// Este servicio público es esencial en lo relacionado con el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Con respecto al Sistema General de Pensiones es esencial sólo en aquellas actividades directamente vinculadas con el reconocimiento y pago de las pensiones.”

²⁰ Corte Constitucional, sentencias T-679 de 2017 y T-606 de 2004.

41. En el caso bajo estudio, la Sala considera que la solicitud de amparo fue presentada dentro de un término prudente y razonable respecto de la conducta que, presuntamente, generó la vulneración de los derechos fundamentales invocados. En efecto, se observa que entre el día 23 de febrero del año 2022, fecha en la que Protección S.A. notificó a la accionante sobre la negación de la pensión de vejez, y el día 4 de marzo del mismo año, momento en que se presentó la acción de tutela, tan solo transcurrieron 9 días, que evidencian el ejercicio oportuno de la acción constitucional.

42. *Subsidiariedad.* El artículo 86 de la Constitución Política establece que la tutela “*solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable*”. Teniendo en cuenta lo anterior, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 estableció como causal de improcedencia de esta acción la existencia de otros recursos o medios de defensa judicial, sin perjuicio de la posibilidad de acudir a ella como mecanismo transitorio para impedir un perjuicio irremediable.

43. La jurisprudencia ha entendido que el requisito de subsidiariedad exige que el peticionario despliegue de manera diligente las acciones judiciales que estén a su disposición, siempre y cuando ellas sean idóneas y eficaces para la protección de los derechos fundamentales que se consideran vulnerados o amenazados. También ha sostenido que, en este contexto, un proceso judicial es idóneo cuando es materialmente apto para producir el efecto protector de tales derechos, y es eficaz cuando está diseñado para protegerlos de manera oportuna²¹. Entre las circunstancias que el juez debe analizar para determinar la idoneidad y eficacia de los recursos judiciales, se encuentran las condiciones de la persona que acude a la tutela.

44. En la sentencia SU-588 de 2016, la Corte unificó su postura respecto del requisito de subsidiariedad y estableció que este principio responde a las reglas de *exclusión de procedencia* y *procedencia transitoria*. En otras palabras, (i) si existe un medio de defensa idóneo y eficaz para resolver el problema jurídico y no existe riesgo de configuración de un perjuicio irremediable, la acción de tutela es improcedente; (ii) cuando no existen mecanismos de defensa idóneos y eficaces para resolver el asunto puesto a consideración, la tutela será procedente de manera definitiva; y (iii) de manera excepcional, cuando la persona disponga de medios de defensa idóneos y eficaces, pero existe riesgo de configuración de un perjuicio irremediable, el amparo será procedente de manera transitoria, con el fin evitar la infracción a los derechos fundamentales del accionante.

45. La Corte Constitucional ha manifestado en reiteradas oportunidades que, en principio, la acción de tutela es improcedente para obtener el reconocimiento y pago de prestaciones económicas de carácter pensional, por tratarse de un asunto supeditado al cumplimiento de requisitos definidos previamente en la ley.

²¹ Corte Constitucional, sentencia T-211 de 2009.

46. Adicionalmente, la improcedencia general de la acción de tutela con fines pensionales se fundamenta en la existencia de otro medio de defensa judicial, ya que los litigios que surjan entre afiliados o beneficiarios del Sistema General de Pensiones y las entidades administradoras de Seguridad Social, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2º del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social (CPTSS), son competencia de la Jurisdicción Ordinaria Laboral y de la Seguridad Social, salvo que se trate de servidores públicos que tengan relación legal y reglamentaria y la entidad del Sistema de Seguridad Social sea de naturaleza pública, caso en el cual el asunto compete a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de conformidad con el numeral 4 del artículo 104 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

47. No obstante, excepcionalmente, la acción de tutela procede para obtener el reconocimiento de prestaciones económicas de carácter pensional, cuando se verifica que *“(i) su falta de otorgamiento ha generado un alto grado de afectación de los derechos fundamentales del accionante, en particular de su derecho al mínimo vital; (ii) se ha desplegado cierta actividad administrativa o judicial por el interesado tendiente a obtener la salvaguarda de sus derechos; y (iii) aparecen acreditadas las razones por las cuales el medio ordinario de defensa judicial es ineficaz para lograr la protección integral de los derechos presuntamente afectados o, en su lugar, se está en presencia de un perjuicio irremediable”*²². Además, se ha agregado un elemento adicional, consistente en verificar que *“(iv) (...) en el trámite de la acción de tutela –por lo menos sumariamente– se cumplen con los requisitos legales para acceder a la prestación reclamada”*²³.

48. Ahora bien, y sin perjuicio de lo anterior, la jurisprudencia de la Corte ha admitido que los jueces de tutela tienen la facultad de proferir fallos *extra* y *ultra petita*. Esto significa que pueden conceder el amparo a derechos que no han sido expresamente solicitados por los demandantes, siempre y cuando la situación fáctica del caso revele una vulneración de sus derechos fundamentales. Esta doctrina se sustenta, entre otras, en las sentencias SU-484 de 2008, SU-195 de 2012 y SU-150 de 2021.

49. Por otro lado, se ha previsto la aplicación del principio *“iura novit curia”* en la acción de tutela, lo que implica que el juez tiene el deber de conocer y aplicar el derecho pertinente a cada caso, aun cuando no haya sido invocado por las partes. En este sentido, el juez de tutela puede interpretar la demanda de manera amplia y extensiva, para identificar la situación fáctica y jurídica planteada y establecer las verdaderas necesidades de protección de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados. De esta manera, el juez no está limitado al estricto contenido de la demanda presentada, sino que tiene la facultad de fallar

²² Corte Constitucional, sentencias T-249 de 2006, T-055 de 2006, T-851 de 2006, T-1046 de 2007, T-597 de 2009 y T-427 de 2011.

²³ Corte Constitucional, sentencia T-340 de 2018.

más allá de lo pedido, con el fin de garantizar la protección efectiva de los derechos fundamentales de las personas²⁴.

50. En el presente asunto, la accionante busca la protección de sus derechos al debido proceso, a la seguridad social, al mínimo vital, a la igualdad y a los derechos de las personas en situación de discapacidad, alegando que Protección S.A. los ha vulnerado, al “*negar*” la pensión mínima de vejez a la que cree tener derecho. Según su argumento, la entidad se ha basado en la existencia de un “*pleito pendiente*” ante la justicia ordinaria laboral, para supeditar el reconocimiento de la prestación de vejez, con fundamento en la supuesta incompatibilidad con la reclamación judicial de una pensión de invalidez que se encuentra en trámite, y considera que la acción de tutela es el medio más eficaz y expedito para obtener el reconocimiento pensional de vejez que propone en el presente amparo, partiendo de su situación económica y de la calificación de su pérdida de la capacidad laboral superior al 50%, que la convierten en sujeto de especial protección constitucional.

51. Esta circunstancia obliga a la Sala a evaluar el cumplimiento del requisito de subsidiariedad atendiendo dos pretensiones distintas. De un lado, se evidencia que la accionante busca, a través de la presente acción de tutela, que se reconozca de manera definitiva la pensión de vejez que reclama y que fue negada por la entidad, circunstancia que tendría relación especial con los derechos a la seguridad social, a la igualdad de las personas en situación de discapacidad y al mínimo vital. De otro lado, en virtud de las facultades *ultra* y *extra petita* del juez constitucional, la sala interpreta que, a pesar de que no se solicitó la salvaguarda del derecho fundamental de petición, la accionante cuestiona la motivación en la que se fundó Protección S.A. para contestar negativamente su solicitud pensional, alegando que la decisión de suspender el trámite de reconocimiento pensional de vejez por la existencia de un proceso laboral referido a la pensión de invalidez implica que no se le dio una respuesta de fondo a su solicitud, afectando la materialidad del citado derecho de petición, pues la alegada situación de “*pleito pendiente*” implica la imposición de una barrera administrativa, sin justificación normativa, que igualmente lesiona su derecho al debido proceso.

52. Por lo anterior, en primer lugar, se analizará lo atinente al requisito de subsidiariedad en el escenario del reconocimiento definitivo de la pensión de vejez de las personas en situación de discapacidad. Frente a este primer elemento de la tutela, la Sala constata que la señora *Gladys* cuenta con otro mecanismo de defensa judicial, esto es, el proceso ordinario ante la Jurisdicción Ordinaria Laboral y de la Seguridad Social. Dicho trámite le compete a la Jurisdicción Ordinaria, de acuerdo con lo previsto en el numeral 4 del artículo 2 del CPTSS, en el que se dispone el conocimiento de:

“[l]as controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o

²⁴ Sentencias T-310 de 1995; T-886 de 2000; T-553 de 2008; SU-195 de 2012, entre otras.

prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos.”

53. De ahí que, en principio, la existencia de este medio le permitiría a la accionante acudir ante una autoridad judicial especializada y competente para dar respuesta a la controversia que se expone, con una amplia posibilidad de aportar elementos probatorios y esbozar argumentos jurídicos que respalden su pretensión.

54. En síntesis, para verificar el requisito de subsidiariedad de la acción de tutela, el juez constitucional debe: *“(i) confirmar que no existe un mecanismo de defensa en el ordenamiento jurídico; (ii) en caso de existir, que este mecanismo no sea idóneo y/o eficaz; (iii) si se está en presencia de un sujeto de especial protección, se presume inidóneo salvo que, (iv) del análisis del caso concreto se concluya que las condiciones personales del actor no le impiden acudir a las vías regulares en condiciones de igualdad. En todo caso, (v) cuando se percate la existencia de un perjuicio irremediable, el juez debe otorgar la protección constitucional transitoriamente”*²⁵.

55. La Sala advierte que, en este caso, la acción de tutela no desplaza al proceso ordinario laboral, por cuanto, en principio, es el mecanismo idóneo dentro del cual las partes cuentan con todas las garantías procesales para resolver, con mediana prontitud, el presente litigio que, como se observa en los antecedentes, involucra una discusión relacionada con el reconocimiento de la pensión de vejez, al cumplir con los requisitos establecidos en la Ley 100 de 1993.

56. En este sentido, si bien la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que existen algunos eventos en los cuales es posible que el juez de tutela pueda resolver de fondo controversias relacionadas con la pensión de vejez, resulta imperante para el *“fallador examinar las particularidades del caso, puesto que esta prestación podría convertirse en el único medio que tienen algunas personas en situación de discapacidad para garantizar para sí mismos y para su familia un mínimo vital y, en esa medida, una vida digna”*²⁶.

57. No obstante, esta Sala de Revisión observa que la situación descrita no corresponde a la de *Gladys*, ya que, de las pruebas allegadas, se constató que la accionante cuenta con capacidad para acudir a un proceso ordinario laboral, sin que ello le signifique una carga desproporcionada que le impida acudir a la jurisdicción en igualdad de condiciones a los demás ciudadanos. En efecto, puede satisfacer sus necesidades básicas hasta agotar la vía judicial ordinaria²⁷. En la acreditación de esta situación se destaca que en el escrito de tutela (i) se manifiesta, en el hecho cuarto, que se encuentra vinculada con el restaurante [...] para el ejercicio de oficios varios y de cocina; y (ii) verificada la Información de

²⁵ Sentencia T-239 de 2008.

²⁶ Corte Constitucional, sentencia T-058 de 2022. *“Este análisis brinda parámetros flexibles y objetivos al juez constitucional para valorar la subsidiariedad de la acción, en términos de la eficacia en concreto de los otros medios de defensa judiciales a disposición del tutelante.”*

²⁷ La accionante allegó al proceso prueba de que inició demanda laboral en contra de Protección S.A. para obtener el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez.

Afiliados a la Base de Datos Única de Afiliados del Sistema de Seguridad Social en Salud, se observa que la accionante aparece inscrita como cotizante activo en el régimen contributivo, de lo que deriva la ausencia de demostración de condiciones materiales que justifiquen la protección por vía de tutela.

58. Así, si bien se evidencia una situación de discapacidad, por las razones ya mencionadas, el hecho de acudir a la Jurisdicción Ordinaria Laboral no supone una carga desproporcionada, pues al someterse a las reglas procesales y a los plazos para adelantar su proceso ante dicha jurisdicción, no existe riesgo de una merma en la calidad de vida o riesgo de un perjuicio irremediable, que amerite la intervención transitoria del juez de tutela. Por lo anterior, advierte la Sala el incumplimiento del requisito de subsidiariedad respecto de la pretensión de reconocimiento definitivo de la pensión de vejez, que de conformidad con los argumentos previamente expuestos y dadas las circunstancias particulares de la accionante, dan cuenta de que el mecanismo que debe promover la accionante ante la Jurisdicción Ordinaria Laboral resulta idóneo y eficaz²⁸.

59. Ahora bien, respecto del segundo elemento de la tutela, atinente a la posible infracción de los derechos de petición y debido proceso en la fundamentación de la respuesta negativa expedida por la accionada, la Sala advierte una posible afectación ante la imposición de requisitos adicionales no previstos en la ley, en los términos del artículo 84²⁹ de la Constitución, para tramitar la solicitud de reconocimiento pensional. Esta circunstancia ha sido admitida en el pasado como susceptible de ser analizada en sede de tutela, por lo que se estima que, respecto de este asunto, el requisito de subsidiariedad se encuentra satisfecho.

60. En efecto, la acción de tutela es el mecanismo idóneo para proteger el derecho fundamental de petición, ya que éste es de aplicación inmediata según lo establecido en el artículo 85 de la Constitución. Además, la jurisprudencia ha admitido, de manera reiterada, la procedencia directa de la tutela para proteger esta prerrogativa *iusfundamental*, como lo evidencian las sentencias T-352 de 2012, T-084 de 2015, T-206 de 2018 y T-230 de 2020, entre otras.

61. Asimismo, este tribunal ha considerado que la acción de tutela es el mecanismo procedente para determinar la infracción del derecho de petición. En esta dirección, la sentencia T-084 de 2015 sostuvo que: *“la tutela es un mecanismo idóneo para proteger el derecho de petición de los administrados, toda vez que por medio del mismo se accede a muchos otros derechos constitucionales”*, incluido el derecho al debido proceso. De acuerdo con lo anterior, la Corte ha estimado *“que el ordenamiento jurídico colombiano no tiene previsto un medio de defensa judicial idóneo ni eficaz diferente de la acción de tutela, de modo que quien resulte afectado por la vulneración a este derecho fundamental no dispone de ningún mecanismo ordinario de naturaleza judicial que le permita efectivizar el mismo”*.

²⁸ Corte Constitucional, sentencias T-239 de 2008, T-004 de 2009, T-284 de 2007, T-335 de 2007, entre otras.

²⁹ “Cuando un derecho o una actividad haya sido reglamentado de manera general, las autoridades públicas, no podrán establecer, ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio”.

62. Atendiendo las anteriores consideraciones, la temática relativa al derecho de petición y su impacto en materia de debido proceso será aquella en la que la Sala centrará su estudio, y respecto de la cual se acredita el cumplimiento de la procedencia de la acción de tutela.

D. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO, MÉTODO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN

63. De acuerdo con los fundamentos fácticos expuestos en la Sección I de esta sentencia, le corresponde a la Sala Quinta de Revisión determinar si Protección S.A. vulneró los derechos de petición y debido proceso de la señora *Gladys*, al emitir respuesta negativa frente al reconocimiento de la pensión de vejez, con sustento en la figura de pleito pendiente, al supeditar tal reconocimiento a la finalización del proceso ordinario laboral a través del cual se pretende obtener una pensión de invalidez.

64. Con el fin de resolver el problema jurídico planteado por la Sala, en primer lugar, esta procederá a analizar: (i) el contenido y alcance del derecho fundamental de petición en materia pensional; y (ii) la vulneración al debido proceso ante la exigencia de requisitos extralegales para el reconocimiento y pago de prestaciones de la seguridad social. Para finalizar, con la aplicación de estas reglas al caso concreto.

E. CONTENIDO Y ALCANCE DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN. Reiteración de jurisprudencia

65. La Constitución establece en el artículo 23 el derecho de petición en los siguientes términos: *“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”*.

66. La Ley 1755 de 2015 regula el derecho de petición, reitera el contenido de la norma superior y agrega que (i) toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio de este derecho, sin que sea necesario invocarlo; (ii) añade que, a través de su desenvolvimiento, se podrá solicitar el reconocimiento de un derecho, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar u obtener copia de documentos, formular consultas, quejas o reclamos, e interponer recursos; y (iii) precisa que su impulso es gratuito y puede realizarse sin necesidad de recurrir a un abogado.

67. La jurisprudencia constitucional ha resaltado que el núcleo esencial de este derecho se circunscribe a la formulación de la petición, a la pronta resolución, a la respuesta de fondo y a la notificación de la decisión³⁰. El tercero de estos requisitos implica que la contestación debe ser (a) clara, esto es, inteligible y de

³⁰ Corte Constitucional, entre otras, sentencias C-951 de 2014, T-230 de 2020 y SU-213 de 2021.

fácil comprensión; (b) precisa, lo que significa que atienda directamente a lo pedido, sin información impertinente y sin incurrir en fórmulas evasivas; (c) congruente, es decir, que abarque la materia objeto de petición y sea conforme con lo solicitado; y (d) consecuente, lo que se traduce en que no basta con dar una respuesta aislada, sino que debe darse cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente³¹. En esa dirección, este tribunal ha sostenido *“que se debe dar resolución integral de la solicitud, de manera que se atienda lo pedido, sin que ello signifique que la solución tenga que ser positiva”*³².

68. De igual forma, esta corporación ha señalado que la observancia del derecho de petición *“es determinante para satisfacer, entre otros, el derecho (...) al debido proceso”* en el ámbito administrativo³³. En efecto, un *“(...) buen número de las actuaciones en las que deberá aplicarse el derecho al debido proceso administrativo se origina en el ejercicio del derecho de petición y, además, porque en tales casos, el efectivo respeto del derecho de petición dependerá, entre otros factores, de la cumplida observancia de las reglas del debido proceso”*³⁴.

69. De conformidad con la línea jurisprudencial trazada respecto del derecho de petición en materia pensional, se ha advertido que es necesario realizar un estudio de fondo de las respuestas dadas por los fondos de pensiones, cuando estas han sido negadas mediante acto proferido con posterioridad a la presentación de la acción de tutela, *“pero con el sabido propósito de agotar el derecho de petición, sin resolver de fondo el asunto pertinente”*³⁵.

70. En este sentido, por ejemplo, en la sentencia T-529 de 2002, emitida por esta corporación, se advirtió que el derecho de petición en materia de pensiones no se agota con respuestas estrictamente formales, evasivas o dilatorias, pues la petición exige que la entidad se pronuncie de fondo. En dicha oportunidad, esta corporación señaló que: *“(...) el juez de tutela está en la obligación de ir más allá del simple examen de si hubo o no contestación formal por parte de la administradora de pensiones, pues el juzgador no solamente tiene la facultad, sino además la obligación de proteger todos los derechos fundamentales que de acuerdo con las pruebas aportadas dentro del proceso encuentra vulnerados, de conformidad con lo establecido en los artículos 3 y 14 del Decreto 2591 de 1991”*.

71. En relación con la figura del *“pleito pendiente”*, la Sala advierte que se trata de una excepción previa que puede ser propuesta al interior de procesos judiciales en curso. Dicha figura se encuentra prevista en el numeral 8, del artículo 100, de

³¹ Ibidem.

³² Corte Constitucional, sentencias T- 206 de 2018, T-376 de 2017, entre otras.

³³ Corte Constitucional, sentencia SU-213 de 2021.

³⁴ Corte Constitucional, sentencias T-680 de 2012 y C-951 de 2014.

³⁵ Corte Constitucional, sentencia T-529 de 2002. Asimismo, manifestó la Corte que *“la mera respuesta de la entidad demandada, negando el reconocimiento y pago de la pensión de vejez, por no haberse emitido el bono pensional -no obstante cumplir el peticionario con los requisitos exigidos para acceder a ésta-, constituye una vía de hecho, pues no es lógico, ni razonable, que se admita por un lado, que el peticionario adquirió el status de jubilado, pero por otro lado, no se le reconozca tal derecho. La demora en la emisión, remisión y trámite del bono pensional, no puede servir de excusa para desconocer los derechos de quien ha cumplido con los requisitos necesarios para acceder a pensión de jubilación”* (subrayas fuera del texto original).

la Ley 1564 de 2011 (Código General del Proceso). Según lo consagrado en el artículo 1° de la ley en mención, el citado Código únicamente es aplicable a las actuaciones de los particulares y de las autoridades administrativas cuando ejerzan funciones jurisdiccionales. En este orden de ideas, se evidencia que, en el presente asunto, se está ante un fondo privado de pensiones que ejerce funciones administrativas³⁶, *mas no jurisdiccionales*, debido a que le compete administrar recursos parafiscales íntimamente relacionados con el derecho a la seguridad social consagrado en el artículo 48 Constitucional.

F. DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO EN MATERIA PENSIONAL. Reiteración de jurisprudencia

72. En virtud del artículo 29 de la Constitución Política, todas las personas gozan del derecho fundamental al debido proceso, que debe ser aplicado a todo tipo de actuaciones judiciales o administrativas. De manera que nadie podrá ser juzgado o su solicitud o trámite administrativo decidido, sino conforme con las leyes preexistentes, ante la autoridad competente y con la observancia de las formas propias de cada actuación.

73. Adicionalmente, el artículo 84 de la Constitución Política precisa que “[c]uando un derecho o una actividad haya sido reglamentado de manera general, las autoridades públicas, no podrán establecer, ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio”.

74. En un Estado Social de Derecho, caracterizado por la seguridad jurídica y por la imparcialidad en la toma de decisiones, las entidades encargadas de reconocer prestaciones económicas en el sistema general de seguridad social no pueden exigir a los beneficiarios del sistema, que pretenden la obtención de un derecho pensional, el cumplimiento de formalidades o requisitos no previstos en la ley, puesto que el derecho mismo nace en el momento en que la persona reúne los requisitos dispuestos por la legislación para ser beneficiaria y no cuando la autoridad disponga su reconocimiento. Por lo tanto, la imposición de exigencias no previstas en la ley vulnera el derecho fundamental al debido proceso administrativo, en su componente de legalidad³⁷, pues impone trabas no solo extralegales, sino que, según el caso, pueden resultar contrarias a la vigencia y eficacia de otros derechos fundamentales, en particular, al derecho a la seguridad social.

75. Adicionalmente, el párrafo 1° del artículo 16 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (normativa aplicable al trámite de reconocimiento pensional)³⁸, refiere que: “[l]a autoridad tiene la obligación de examinar integralmente la petición, y en ningún caso la estimará incompleta por falta de requisitos o documentos que no se encuentren

³⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-037 de 200

³⁷ Corte Constitucional, sentencia T-777 de 2015.

³⁸ Artículo 2°, Ley 1437 de 2011: “Las normas de esta Parte Primera del Código se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas.” (Subrayas fuera del texto original)

dentro del marco jurídico vigente, que no sean necesarios para resolverla o que se encuentren dentro de sus archivos” (subrayado fuera texto).

76. De manera tal que, las entidades encargadas de reconocer prestaciones económicas en el sistema general de seguridad social no pueden exigir a los beneficiarios del sistema que pretendan el reconocimiento pensional, el cumplimiento de formalidades o requisitos no previstos en la ley, pues ello les es prohibido por expreso mandato constitucional³⁹, dadas las implicaciones que tal circunstancia genera respecto de varios derechos fundamentales.

E. SOLUCIÓN DEL CASO CONCRETO. PROTECCIÓN S.A. DESCONOCIÓ LOS DERECHOS DE PETICIÓN Y DEBIDO PROCESO DE LA ACCIONANTE

77. En el presente asunto se demostró que no está en disputa el cumplimiento de los requisitos para acceder a la garantía de pensión mínima de vejez por parte de la señora *Gladys*, de acuerdo con las afirmaciones realizadas por Protección S.A.⁴⁰, sino que lo que se controvierte es si la respuesta dada a la solicitud de reconocimiento pensional fue de fondo, ante la decisión de la entidad accionada de poner en suspenso la contestación por existir un “*pleito pendiente*”. Así, de la información contenida en el expediente, se constatan los siguientes hechos:

78. Según reporte dado el 4 de febrero de 2021 por Protección S.A.,⁴¹ *Gladys* cumple con los requisitos para solicitar la garantía de pensión mínima de vejez, por tener 66 años y 1161.86 semanas cotizadas⁴². Desde el mes de abril de 2021, la accionante intentó radicar los documentos para acceder a dicha garantía. No obstante, debió acudir a dos acciones de tutela para que, en primer lugar, se recibiera la documentación aportada por su apoderado y, en segundo lugar, para que se le diera una respuesta oportuna, ya que transcurridos cinco meses, la accionada había permanecido en silencio⁴³.

79. Con posterioridad a la providencia del 2 de febrero de 2022⁴⁴ proferida por el Juzgado Octavo Civil Municipal de Pereira, Protección S.A. negó el “trámite de la prestación económica por vejez”, con el fin de salvaguardar los recursos de la cuenta de ahorro individual, al existir un “*pleito pendiente*” ante la Jurisdicción Ordinaria Laboral, en el que se pretende el reconocimiento de una pensión de invalidez, por lo cual informó a la accionante que, “por el momento[,] no era

³⁹ Artículo 84, Constitución Política: “Cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio.”

⁴⁰ Folio 161 del Expediente digital, archivo PDF CUADERNO JUZGADO. Expediente T-8.793.903.

⁴¹ Folio 6 del Expediente digital, archivo PDF CUADERNO JUZGADO. Expediente T-8.793.903.

⁴² Ley 100 de 1993, ARTÍCULO 65. *Garantía de Pensión Mínima de Vejez. Los afiliados que a los 62 años de edad si son hombres y 57 si son mujeres, no hayan alcanzado a generar la pensión mínima de que trata el artículo 35 de la presente Ley, y hubiesen cotizado por lo menos 1.150 semanas, tendrán derecho a que el Gobierno Nacional, en desarrollo del principio de solidaridad, les complete la parte que haga falta para obtener dicha pensión.*”

⁴³ Folios 170 a 184 del expediente digital, archivo PDF CUADERNO JUZGADO. Expediente T-8.793.903.

⁴⁴ En esta oportunidad, se ordenó a Protección S.A., dar respuesta clara, de fondo y precisa a la solicitud de reconocimiento de pensión de vejez, elevada por *GLADYS* el 13 de agosto de 2021.

(Folio 173 del expediente digital, archivo PDF CUADERNO JUZGADO. Expediente T-8.793.903.

posible conceder la prestación reclamada, teniendo presente la incompatibilidad de la pensión de vejez y la de invalidez de origen común dentro del Sistema General de Seguridad Social”⁴⁵.

80. En la contestación de la demanda de tutela, Protección S.A. afirmó que hasta que no se resuelva el pleito pendiente en la justicia ordinaria, respecto de si la accionante tiene o no derecho a la pensión de invalidez, no podrá resolver la solicitud pensional por vejez⁴⁶. Lo anterior, bajo el argumento de que, *“como a la fecha existe un proceso vigente y activo respecto a la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de invalidez, lo cual afecta el cálculo y la definición de las prestaciones, dicho proceso judicial ha detenido entonces el trámite de pensión por cuanto no es compatible en el Sistema General de Seguridad Social obtener dos pensiones dentro del mismo Subsistema General de Pensiones, de conformidad con el artículo 13 de la Ley 100 de 1993: (...) j) Ningún afiliado podrá recibir simultáneamente pensiones de invalidez y de vejez (...)”*⁴⁷.

81. En razón de lo anterior y contrario a lo expuesto por el juez de instancia⁴⁸, esta Sala de Revisión considera que la respuesta dada por Protección S.A. no fue de fondo ni consecuente con los requisitos legales previstos para el reconocimiento de la prestación pensional requerida, puesto que en ella no se negó o concedió la garantía mínima de vejez, sino que se informó a la peticionaria que se abstendría de tramitar la misma por existir un *“pleito pendiente”* ante la Jurisdicción Ordinaria Laboral.

82. Así mismo, conviene destacar que, la incompatibilidad alegada por Protección S.A. frente a los trámites surtidos ante la Jurisdicción Ordinaria Laboral en la que la señora *Gladys* pretende el reconocimiento de una pensión de invalidez y el trámite administrativo surtido ante el fondo de pensiones tendiente al reconocimiento de la garantía de pensión mínima de vejez, no pueden considerarse inmersos en la prohibición contemplada en el literal “j” del artículo 13 de la Ley 100 de 1993⁴⁹.

83. Como puede apreciarse, Protección S.A. ha condicionado el trámite de la solicitud pensional con base en dos argumentos: (i) la existencia de un pleito pendiente ante la Jurisdicción Ordinaria Laboral; y (ii) la incompatibilidad de las pensiones de vejez e invalidez de origen común.

84. En el *primer evento*, ha justificado de la suspensión del trámite pensional esgrimiendo la institución jurídico - procesal del *“pleito pendiente”*, y supeditado la contestación de su solicitud pensional a la finalización del trámite ante la jurisdicción Ordinaria Laboral, ello incumple el deber consagrado en el artículo

⁴⁵ Folio 78 del expediente digital, archivo PDF CUADERNO JUZGADO. Expediente T-8.793.903.

⁴⁶ Folio 163, del Expediente digital, archivo PDF CUADERNO JUZGADO. Expediente T-8.793.903.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ *“Teniendo en cuenta que la demandante obtuvo respuesta a su petición con la cual no se encuentra satisfecha, su pretensión tendiente a obtener el reconocimiento y pago de la pensión de vejez, en principio, no es procedente mediante acción de tutela como mecanismo principal porque, para ello existen los mecanismos de defensa judicial ante la jurisdicción ordinaria laboral que no han sido agotados.”* (Juzgado Segundo Municipal de Armenia - Folio 196)

⁴⁹ *“j) Ningún afiliado podrá recibir simultáneamente pensiones de invalidez y de vejez;”*

84 de la Constitución Política, respecto de la prohibición de exigir requisitos adicionales no previstos por la Ley 100 de 1993 y demás normas legales y vigentes aplicables en la materia.

85. Sorprende en el presente caso que la entidad accionada informe, al interior de una diligencia administrativa, erradamente al peticionario que se suspenderá el trámite de la solicitud de reconocimiento pensional esgrimiendo un “*pleito pendiente*”, tratándose esta de una institución jurídico - procesal que únicamente pueden proponer las partes al interior de un litigio, específicamente en las excepciones previas⁵⁰. De modo que, no es de recibo que una autoridad administrativa se valga de figuras procesales que son exclusivas de la función jurisdiccional y mucho menos que se atribuya la competencia de suspender dichos trámites, que en los términos de los artículos 161 a 163 del Código General del Proceso, compete decretarla a los jueces de la República.

86. En cuanto al *segundo motivo*, asegura que no es posible conceder la prestación reclamada teniendo presente la incompatibilidad de la pensión de vejez y la de invalidez de origen común dentro del Sistema General de Seguridad Social, argumento que no se acompasa con la interpretación gramatical del artículo 13 de la Ley 100 de 1993, que como fue explicado líneas arriba no corresponde con la situación de la señora *Gladys*, a quien en la actualidad no se le ha reconocido ni percibe pensión de invalidez de origen común ni pensión de vejez.

87. La citada normativa establece con claridad que ningún afiliado podrá “**recibir simultáneamente**” pensiones de invalidez y vejez. Podría pensarse que se trata de una norma fácil de interpretar en cuanto a su sentido gramatical⁵¹, que establece una proscripción clara en cuanto a “recibir” ambas prestaciones; sin embargo, es preciso señalar que, antes de que sea posible ejecutar dicho verbo por parte del afiliado, existen una serie de trámites para que se llegue a considerar que el solicitante se encuentra inmerso en dicha prohibición.

88. Dando alcance a lo expuesto en precedencia, la persona que considere cumplir con los requisitos establecidos en la Ley 100 de 1993⁵² para acceder a la pensión de vejez o invalidez debe radicar una solicitud, que en los términos del artículo 13 de la Ley 1437 de 2011 implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 Constitucional. Posteriormente, le corresponde al fondo de pensiones verificar si se cumplen con los requisitos previstos según corresponda con la pretensión procurada. Seguidamente, en caso de satisfacerse los requisitos previstos en la ley, corresponde al fondo de pensiones reconocer el derecho pensional o realizar los trámites pertinentes ante la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público cuando se trate de la

⁵⁰ Ley 1564 de 2011 (Código General del Proceso) artículos 100, 161 a 163.

⁵¹ Ley 57 de 1887, Artículo 27. INTERPRETACIÓN GRAMATICAL: Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu. Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento.

⁵² Dependen del régimen al que esté afiliada la persona. En el Régimen de Prima Media con prestación definida -RPM-, en observancia de los requisitos establecidos en el título II de la Ley 100 de 1993. En el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad -RAIS-, conforme a lo previsto en el título III de la Ley 100 de 1993, teniendo en cuenta las remisiones establecidas al capítulo II de la citada norma.

garantía de pensión mínima de vejez⁵³. Finalmente, se lleva a cabo la inclusión en nómina y el pago⁵⁴ de las mesadas pensionales.

89. En este orden de ideas, se avizora que, el encontrarse en trámite judicial para el reconocimiento de la pensión de invalidez de origen común, y administrativo para el reconocimiento de la pensión de vejez, no puede enmarcarse en el verbo “recibir”, pues ninguna de las prestaciones ha sido siquiera reconocida. Contrario sería que alguna de ellas hubiera sido previamente concedida por el fondo de pensiones y el beneficiario pretendiera acceder simultáneamente a la otra prestación incompatible.

90. Dicha respuesta por parte de la entidad accionada desconoce que la Ley establece que el afiliado no podrá “recibir simultáneamente”, es decir, en los términos de la enciclopedia jurídica, “*Tomar lo que se da o entrega. Percibir: sean sueldos, comisiones, rentas, impuestos y cualquiera otra cosa o suma debida o dada con liberalidad.*”⁵⁵; de lo que se extrae que Gladys no recibe ninguna prestación económica reconocida por Protección S.A., ni tampoco se le ha reconocido con anterioridad vía administrativa o judicial pensión de invalidez.

91. En el caso concreto, se observa que Protección S.A. emitió una respuesta simplemente formal frente a la solicitud pensional formulada por la señora Gladys, lo anterior, por cuanto no resolvió *materialmente el fondo del asunto*, sino que supeditó su trámite a la finalización del proceso ordinario laboral, lo cual constituyó una contestación evasiva y contraria a la normativa aplicable al reconocimiento de la garantía mínima de pensión de vejez.

92. Teniendo claridad sobre lo anterior, no puede considerarse satisfecho el derecho de petición cuando la administradora de pensiones emite una respuesta en la que, por un lado, estima satisfechos los requisitos para acceder a la prestación solicitada y, por el otro, supedita dicho reconocimiento al cumplimiento de un requisito que no se encuentra previsto en la Ley. Lo anterior, en razón a que dicha garantía fundamental (*derecho de petición*) en materia pensional no se agota con respuestas estrictamente formales, evasivas o dilatorias, pues esta exige de la entidad un pronunciamiento consecuente, es decir, afirmativo o negativo respecto del ámbito de aplicación de la norma que regula la prestación solicitada, es decir, la respuesta dada debe estar de acuerdo con el derecho sustancial del titular. Desconocer las reglas propias del procedimiento

⁵³ Decreto 1833 de 2016 ARTÍCULO 2.2.5.4.4. *Reconocimiento de la garantía de pensión mínima*. Corresponde a la Oficina de Obligaciones Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público el reconocimiento de la garantía de pensión mínima, acto que se expedirá con base en la información que suministre la AFP o la aseguradora, entidades a las cuales, de acuerdo con el artículo 83 de la Ley 100 de 1993, les corresponde adelantar los trámites necesarios para que se hagan efectivas las garantías de pensión mínima.

Con anterioridad al envío de la información respectiva, esta deberá ser verificada por parte de la AFP de acuerdo con las instrucciones que al efecto imparta la Superintendencia Financiera de Colombia. (subrayas fuera del texto original)

⁵⁴ Artículos 60 y 83 de la Ley 100 de 1993.

⁵⁵ Enciclopedia Jurídica (2020) definición de “recibir”; Recuperado de: <http://www.encyclopedia-juridica.com/d/recibir/recibir.htm#:~:text=Tomar%20lo%20que%20se%20da,debida%20o%20dada%20con%20liberalidad.>

aplicable a la autoridad que conoce un asunto, viola el derecho de petición en su contenido material⁵⁶.

93. Por lo expuesto, encuentra la Sala que, el actuar de Protección S.A. no solo vulneró el derecho de petición de la señora *Gladys*, al aplicar fórmulas evasivas en la contestación a la solicitud de petición presentada por esta ante la entidad accionada, sino que también desconoció el derecho al debido proceso administrativo en el reconocimiento de una prestación pensional, al exigir el cumplimiento de requisitos no previstos en la Ley.

94. De acuerdo con lo precedente, confirmará parcialmente las decisiones de instancia respecto de la improcedencia de la acción de tutela, para el reconocimiento definitivo de la pensión de vejez; y se tutelarán mediante esta decisión los derechos fundamentales de petición y al debido proceso de *Gladys* y se ordenará al Fondo de Pensiones y Cesantías Protección S.A., que en el improrrogable término de cuarenta y ocho (48) horas, contado a partir de la fecha de notificación de la presente providencia, responda de manera clara, precisa, concreta y de fondo, la petición de reconocimiento de pensión de vejez formulada el 13 de agosto de 2021, en los términos señalados en esta providencia.

F. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

95. En el trámite de reconocimiento de la pensión solicitada por la accionante frente a Protección S.A., esta entidad dio respuesta a la solicitud de petición afirmando que hasta que no se resuelva el pleito pendiente en la justicia ordinaria, respecto si la accionante tiene o no derecho a la pensión de invalidez, no podrá resolver la solicitud pensional por vejez —a pesar de que se constata que la accionante cumple con los requisitos de la pensión mínima de vejez—. Asimismo, señaló la entidad accionada que existe una incompatibilidad entre el reconocimiento de la pensión de vejez y la pensión de invalidez, ya que existe una clara prohibición legal para el reconocimiento de una doble pensión a una misma persona.

96. Tras analizar la ausencia de temeridad en el presente caso, la Sala declaró procedente la presente acción de tutela respecto de los derechos de petición y debido proceso y, en consecuencia, señaló que le correspondía decidir si la entidad accionada vulneró dichos derechos, al abstenerse de dar respuesta de fondo frente al reconocimiento de la pensión de vejez aduciendo la figura del pleito pendiente, y supeditando un eventual reconocimiento pensional a la finalización del proceso ordinario laboral, a través del cual la demandante pretendía el reconocimiento de una pensión de invalidez.

97. La Sala analizó el contenido y alcance del derecho de petición en materia pensional, así como del debido proceso frente a la exigencia de requisitos extralegales para el reconocimiento y pago de prestaciones de la seguridad social, para concluir que se vulneraron ambos derechos de la accionante, por cuanto (i)

⁵⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-235 de 2002.

la respuesta dada por Protección S.A. no fue de fondo ni consecuente con los requisitos legales previstos para el reconocimiento de la prestación pensional requerida; y (ii) desconoció el derecho al debido proceso, al exigir el cumplimiento de requisitos no previstos en la ley, utilizando dicha razón equivocada para abstenerse de resolver de fondo la solicitud formulado por la accionante. Enfatizó la Sala que la garantía fundamental del derecho de petición en materia pensional no se agota con respuestas estrictamente formales, evasivas o dilatorias, pues esta exige de la entidad un pronunciamiento consecuente, es decir, afirmativo o negativo respecto del ámbito de aplicación de la norma que regula la prestación solicitada, es decir, la respuesta dada debe estar de acuerdo con el derecho sustancial del titular.

98. En consecuencia, confirmará parcialmente las decisiones de instancia respecto de la improcedencia de la acción de tutela, para el reconocimiento definitivo de la pensión de vejez. Asimismo, tutelaré los derechos fundamentales de petición y al debido proceso de *Gladys* y se ordenará al Fondo de Pensiones y Cesantías Protección S.A., que en el improrrogable término de cuarenta y ocho (48) horas, contado a partir de la fecha de notificación de la presente providencia, responda de manera clara, precisa, concreta y de fondo la petición de reconocimiento de pensión de vejez formulada el 13 de agosto de 2021, en los términos señalados en esta providencia.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero. - CONFIRMAR PARCIALMENTE la sentencia proferida el 27 de abril de 2022 por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Armenia (Quindío), por medio de la cual confirmó el fallo proferido el 16 de marzo de 2022 por el Juzgado Segundo Civil Municipal de la citada ciudad, que declaró improcedente el amparo constitucional respecto del reconocimiento definitivo de la pensión mínima de vejez.

Segundo. - TUTELAR los derechos fundamentales de petición y al debido proceso administrativo de la ciudadana *Gladys*, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

Tercero. - ORDENAR a la Administradora de Fondo de Pensiones y Cesantías Protección S.A., que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contado a partir de la notificación de este fallo, resuelva de fondo, de manera clara y precisa la solicitud de reconocimiento de pensión de vejez formulada el 13 de agosto de 2021 por la señora *Gladys*, verificando únicamente el cumplimiento de los requisitos exigidos por la Ley 100 de 1993 y demás normas complementarias y

aplicables, sin que le sea posible esgrimir requisitos o trámites que no hayan sido dispuestos legalmente en la normativa que rige la materia.

Cuarto. - Por Secretaría General, **LÍBRENSE** las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase.

MIGUEL POLO ROSERO
Magistrado (E)

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada
Con salvamento parcial de voto

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General

**SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LA MAGISTRADA
PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA**

Referencia: sentencia T-569 de 2023

Magistrado ponente: Miguel Polo Rosero

Con el acostumbrado respeto por las decisiones adoptadas por la Sala Quinta de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, suscribo el presente salvamento parcial de voto en relación con la sentencia de la referencia. Estoy de acuerdo con

el resolutivo primero de la decisión, mediante el cual la Sala declaró improcedente la acción de tutela respecto de la presunta vulneración del derecho a la pensión mínima de la accionante. Sin embargo, no comparto los resolutivos segundo y tercero, a través de los cuales la mayoría de la Sala, en ejercicio de las facultades *ultra y extra petita* del juez de tutela, amparó los derechos fundamentales de petición y debido proceso y, además, ordenó a Protección S.A emitir una nueva respuesta de fondo a la solicitud de reconocimiento pensional radicada por la accionante. Esto, fundamentalmente porque, en mi criterio, existía cosa juzgada constitucional respecto del fallo de tutela del 2 de febrero de 2022, mediante el cual el Juzgado Octavo Municipal de Pereira amparó el derecho fundamental de petición y ordenó a Protección S.A emitir una respuesta de fondo.

La cosa juzgada es una institución jurídico procesal mediante la cual se otorga a las decisiones judiciales el carácter de “inmutables, vinculantes y definitivas”⁵⁷. Los fallos de tutela hacen tránsito a cosa juzgada una vez la Corte Constitucional decide no seleccionarlo, o en caso de que sean seleccionados, después de proferido el fallo de revisión. La Corte Constitucional ha precisado que la cosa juzgada en los trámites de tutela se configura cuando “se adelanta un nuevo proceso con posterioridad a la ejecutoria de la sentencia”⁵⁸ y se constata que entre los procesos existe triple identidad de (i) partes, (ii) hechos y (iii) objeto. El principal efecto de esta figura es la imposibilidad de que un juez de tutela pueda reabrir y volver a conocer de fondo sobre una controversia que ya fue resuelta en un fallo de tutela anterior⁵⁹.

A mi juicio, en este caso existía cosa juzgada en relación con lo decidido por el Juzgado Octavo Civil Municipal de Pereira en la acción de tutela Rad. 2022-00036. Esto, porque, tal y como se muestra en la siguiente tabla, entre la solicitud de amparo que esa autoridad judicial resolvió y la que se estudiaba en esta oportunidad existía “triple identidad”:

Triple identidad	Tutela Rad. 2022-00036	Exp. T-8.793.903
Partes	Accionante: Gladys Accionada: Protección	Accionante: Gladys Accionada: Protección
Hechos	La accionante manifestó que Protección no había contestado a su petición de reconocimiento pensional, radicada el 13 de agosto de 2021.	La Sala advirtió que, conforme a las pruebas que obraban en el expediente, Protección no había contestado de fondo a la petición de la accionante, radicada el 13 de agosto de 2021.
Objeto	La accionante solicitó al juez de tutela que ordenara a Protección que contestara su	La Sala consideró que, en ejercicio de las facultades <i>extra y ultra petita</i> , debía pronunciarse sobre la presunta

⁵⁷ Corte Constitucional, sentencias C-774 de 2001, T-249 de 2016, SU-027 de 2021 y T-023 de 2023.

⁵⁸ Corte Constitucional, sentencia T-050 de 2023.

⁵⁹ Corte Constitucional, sentencias T-560 de 2013, T-077 de 2019 y T-023 de 2023.

	solicitud y reconociera su pensión de vejez.	violación del derecho de petición de la accionante.
--	--	---

En tales términos, concluyo que la Sala carecía de competencia para emitir un nuevo pronunciamiento sobre la eventual violación del derecho de petición, habida cuenta de que (i) en un fallo de tutela anterior, el Juzgado Octavo Civil Municipal de Pereira se había pronunciado sobre la presunta violación del derecho de petición derivada de la falta de respuesta de la solicitud de reconocimiento pensional, radicada el 13 de agosto de 2021; y (ii) el Juzgado había amparado el derecho fundamental de petición de la accionante y ordenó a Protección S.A emitir una nueva respuesta de fondo. Por lo tanto, cualquier controversia relacionada con la nueva respuesta que Protección S.A emitió en virtud de dicha orden, debía ser resulta en el marco de un trámite de cumplimiento en el expediente de tutela Rad. 2022-00036. Al emitir un nuevo pronunciamiento de fondo sobre la violación al derecho de petición de la accionante, la mayoría de la Sala desconoció, sin justificación, los efectos de cosa juzgada, así como la vinculatoriedad del fallo de tutela anterior.

Fecha ut supra,

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada