**DERECHO DE PETICIÓN / ACCIÓN DE TUTELA / PROCEDENCIA**

En relación con el contenido del artículo 23 Superior, la Corte Constitucional ha precisado que el derecho de petición al tener el carácter de derecho fundamental, la acción de tutela es el mecanismo creado para lograr su protección cuando quiera que resulte amenazado o vulnerado por la acción u omisión de cualquier autoridad pública y, en ciertos eventos por los particulares, ante la ausencia de otro medio de defensa judicial eficaz para hacer efectiva su garantía.

**DERECHO DE PETICIÓN / REQUISITOS / RESPUESTA DE FONDO, OPORTUNA Y NOTIFICADA**

… en sentencia T-463 de 2011 señaló: “Así, esta corporación ha sostenido que el derecho de petición se materializa cuando la autoridad requerida, o el particular en los eventos en que procede, emite respuesta a lo pedido, i) respetando el término previsto para tal efecto; ii) de fondo, esto es, que resuelva la cuestión, sea de manera favorable o desfavorable a los intereses del peticionario, iii) en forma congruente frente a la petición elevada; y, iv) comunicándole tal contestación al solicitante.” De lo anterior es preciso concluir que, la protección del derecho fundamental de petición requiere una respuesta de fondo, oportuna y, además, debe ser debidamente notificada al peticionario…

**DEBIDO PROCESO /CUMPLIMIENTO DECISIÓN JUDICIAL / IMPROCEDENCIA TUTELA / EXCEPCIONES**

… la Corte Constitucional ha señalado que, en principio, la tutela es improcedente para lograr el cumplimiento de una decisión judicial, salvo en los casos en que el interesado requiera la intervención inmediata del juez constitucional. Así en sentencia T-560A-2014, estableció unas reglas que deben ser constatadas por el juez de tutela, para que proceda la tutela de forma excepcional en estos casos, las cuales son: (i) Procede la acción constitucional cuando la autoridad que debe cumplir lo ordenado en la sentencia se niega a hacerlo, sin justificación razonable. (ii) Cuando la omisión o renuencia a cumplir la orden emanada de la decisión judicial quebranta directamente los derechos fundamentales del peticionario… (iii) Cuando el mecanismo ordinario establecido en el ordenamiento jurídico para proteger el derecho fundamental carece de idoneidad, por lo que no resulta efectivo para su protección.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**

**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**

****

**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PEREIRA**

**SALA DE DECISIÓN LABORAL**

**DR. GERMÁN DARÍO GÓEZ VINASCO**

Magistrado Ponente

Pereira, veintinueve (29) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)

|  |  |
| --- | --- |
| Proceso: | Impugnación de Acción de Tutela |
| Radicado: | 66001310500120231026601 |
| Accionante: | Alba Elena Pájaro Caraballo |
| Accionadas: | Colpensiones |
| Tema: | Derecho a la seguridad social y otros  |
| Decisión: | Revocar parcialmente |

**SENTENCIA No. 65**

**Aprobado por Acta No. 141 del 27 de noviembre de 2023**

En la fecha y una vez cumplido el trámite de ley, se decide el recurso de impugnación interpuesto por la parte demandante frente al fallo de primera instancia del 17 de octubre de 2023, proferido por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Pereira, Risaralda.

1. **ANTECEDENTES**

La señora **ALBA ELENA PÁJARO CARABALLO**, actuando en nombre propio, promovió **acción de tutela** contra la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES**, al considerar vulnerados y amenazados sus derechos fundamentales a la seguridad social, vida digna, salud y el debido proceso, consagrados en la Constitución Política.

La accionante justifica el amparo constitucional basado en los siguientes,

**HECHOS**

Señaló que nació el 21 de agosto de 1957 y cuenta con 66 años de edad, que mediante sentencia del 20 de septiembre de 2021 proferida por el Juzgado Primero Transitorio Laboral del Circuito de Bogotá, modificada parcialmente por el Tribunal Superior de Bogotá, se ordenó el traslado del régimen de PORVENIR a COLPENSIONES y se condenó a esta última al reconocimiento y pago de la pensión de vejez. Luego, la AFP PORVENIR informó que COLPENSIONES recibió los respectivos traslados y anuló la afiliación. Posteriormente, el 25 de mayo de 2023 presentó derecho de petición ante COLPENSIONES solicitando el cumplimiento de la sentencia, pero a la fecha la entidad no ha dado respuesta.

**PRETENSIONES**

La demandante solicita se tutelen sus derechos fundamentales, en consecuencia, se ordene a COLPENSIONES reconocer y pagar la pensión de vejez en cumplimiento de la sentencia ordinaria de primera instancia. 39152698

**POSICIÓN DE LA ACCIONADA**

La Administradora **COLPENSIONES** expresó que la entidad está realizando las validaciones respectivas dentro de los sistemas de información y financieros con el fin de expedir respuesta de fondo a la solicitud de la accionante. Advirtió que la tutela es improcedente, pues la entidad tiene que cumplir un trámite interno para el reconocimiento de prestaciones que se otorgan por medio de una sentencia judicial; por lo tanto, se deben negar las pretensiones de la acción.

**FALLO IMPUGNADO**

Mediante sentencia del 17 de octubre de 2023, el Juzgado Primero Laboral del Circuito, resolvió declarar improcedente la acción de tutela respecto del derecho fundamental al debido proceso, dignidad humana y seguridad social, pero decidió tutelar el derecho fundamental de petición, en consecuencia, ordenó a COLPENSIONES dar respuesta al derecho de petición elevado el 25 de mayo de 2023.

Como fundamento de la decisión, la *a quo* señaló que, la entidad vulneró el derecho de petición de la accionante al no dar respuesta de la solicitud presentada el 25 de mayo del año en curso; sin embargo, indicó que la actora no demostró la configuración de un perjuicio irremediable que amerite el estudio de fondo de las pretensiones tendientes al reconocimiento y pago de la pensión de vejez; por tanto, no se cumple el requisito de procedibilidad más cuando la actora cuenta con otro medio de defensa judicial como es el proceso ejecutivo.

**IMPUGNACIÓN**

La accionanteimpugnó el fallo de tutela proferido en primera instancia, y solicitó la revocatoria del mismo, argumentando que no se tuvo en cuenta que tiene 66 años, que la pensión de vejez garantiza sus derechos a la seguridad social y la salud y que no tiene un vínculo laboral, por ende, no percibe ingresos para gastos básicos y de primera necesidad. Agregó que han pasado más de 4 meses sin que la Administradora resuelva su solicitud de cumplimiento de sentencia, lo cual agrava su situación, teniendo en cuenta que padece de “*Hipertensión esencial. Diabetes mellitus insulinodependiente. Obesidad. Trastorno de Ansiedad”*; por lo tanto, considera que el juez de tutela debe proteger sus derechos y ordenar a la entidad el reconocimiento y pago de la pensión de vejez en cumplimiento de la sentencia ordinaria laboral.

Procede la Sala a decidir previas las siguientes:

1. **CONSIDERACIONES**

**Sobre la Acción de Tutela**

El artículo 86 de la Constitución Política consagra la **Acción de Tutela** como un instrumento jurídico a través del cual los ciudadanos pueden acudir ante los Jueces Constitucionales a reclamar la protección directa e inmediata de los derechos fundamentales que estén siendo vulnerados, sin mayores requerimientos de índole formal y con la certeza de obtener oportuna resolución. Así pues, la Tutela procede frente a situaciones de hecho que representen quebranto o amenaza de dichos derechos fundamentales, cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable; de esta forma, se propende por cumplir uno de los fines esenciales del Estado Social de Derecho de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados constitucionalmente.

Se trata entonces de una categoría constitucional de protección que consagró la Constitución de 1991, tendiente a salvaguardar los derechos fundamentales de las personas, de lesiones o amenazas de vulneración por parte de una autoridad pública y, bajo ciertos supuestos, por parte de un particular. Es un procedimiento judicial específico, autónomo, directo y sumario, que en ningún caso puede sustituir los procesos judiciales que establece la ley; en ese sentido, la Acción de Tutela es un instrumento jurídico de carácter subsidiario que no puede ser asumida como una institución procesal alternativa, supletiva, ni sustitutiva de las competencias constitucionales y legales de las autoridades públicas.

**Sobre el Derecho Fundamental de Petición**

 En relación con el contenido del artículo 23 Superior, la Corte Constitucional ha precisado que el derecho de petición al tener el carácter de derecho fundamental, la acción de tutela es el mecanismo creado para lograr su protección cuando quiera que resulte amenazado o vulnerado por la acción u omisión de cualquier autoridad pública y, en ciertos eventos por los particulares, ante la ausencia de otro medio de defensa judicial eficaz para hacer efectiva su garantía.

En providencia T-054 del 2004, la Corte delimitó los alcances del derecho de petición al señalar los siguientes rasgos característicos:

*“1. El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa,*

*2. garantizando a su vez otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión;*

*3. El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión;*

*4. La petición debe ser resuelta de fondo, de manera clara, oportuna, precisa y congruente con lo solicitado;*

*5. La respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible;*

*6. La respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita;*

*7. Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, y en algunos casos a los particulares;*

*8. El silencio administrativo negativo, entendido como un mecanismo para agotar la vía gubernativa y acceder a la vía judicial, no satisface el derecho fundamental de petición pues su objeto es distinto. Por el contrario, el silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición;*

*9. El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa;*

*10. La falta de competencia de la entidad ante quien se plantea, no la exonera del deber de responder; y*

*11. Ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado.”*

Asimismo, en sentencia T-463 de 2011 señaló:

*“Así, esta corporación ha sostenido que el derecho de petición se materializa cuando la autoridad requerida, o el particular en los eventos en que procede, emite respuesta a lo pedido, i) respetando el término previsto para tal efecto;* ***ii) de fondo, esto es, que resuelva la cuestión, sea de manera favorable o desfavorable a los intereses del peticionario, iii) en forma congruente frente a la petición elevada; y, iv) comunicándole tal contestación al solicitante.****”*

De lo anterior es preciso concluir que, la protección del derecho fundamental de petición requiere una respuesta de fondo, oportuna y, además, debe ser debidamente notificada al peticionario, pues es a partir de ese momento en que el derecho se ve protegido.

**Caso Concreto**

Pues bien, en primer lugar, debe decirse que la Corte Constitucional ha señalado que, en principio, la tutela es improcedente para lograr el cumplimiento de una decisión judicial, salvo en los casos en que el interesado requiera la intervención inmediata del juez constitucional.

Así en sentencia T-560A-2014, estableció unas reglas que deben ser constatadas por el juez de tutela, para que proceda la tutela de forma excepcional en estos casos, las cuales son: ***(i)*** *Procede la acción constitucional cuando la autoridad que debe cumplir lo ordenado en la sentencia se niega a hacerlo, sin justificación razonable.* ***(ii)*** *Cuando la omisión o renuencia a cumplir la orden emanada de la decisión judicial quebranta directamente los derechos fundamentales del peticionario, en consideración con las especiales circunstancias en las que se encuentra.* ***(iii)*** *Cuando el mecanismo ordinario establecido en el ordenamiento jurídico para proteger el derecho fundamental carece de idoneidad, por lo que no resulta efectivo para su protección.*

Por esta misma línea argumentativa, en sentencia T 404 de 2018, la Corte explicó lo siguiente:

“(…) *el cumplimiento de las sentencias judiciales comprende, per se, una obligación para las personas sobre las cuales se haya impuesto una orden, en principio, sin la necesidad de que la parte en favor de quien se resolvió el conflicto inicie ningún otro proceso adicional. En esa medida, se ha sostenido que* ***“(c)uando los ciudadanos han obtenido un pronunciamiento judicial en el que se les reconocen sus derechos, exigirles que inicien otro proceso para hacer efectiva la orden judicial es una carga procesal adicional que hace más onerosa la efectividad de los derechos y dilata la garantía reconocida****.*

*Sin embargo, ante el incumplimiento, se deben iniciar los mecanismos judiciales dispuestos por el legislador para el efecto. En este escenario, existen obligaciones de hacer y de dar. En principio, el proceso ejecutivo es el mecanismo de defensa judicial idóneo y efectivo para lograr su cumplimiento según el artículo 426[13] de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso)*

(…)

*Específicamente,* ***cuando se solicita el cumplimiento de sentencias que reconocen pensiones, la Corte ha considerado que resulta procedente la tutela si está de por medio la amenaza y vulneración del mínimo vital y, con este, la dignidad humana****. En esa línea, se ha sostenido que los jueces y tribunales deben adoptar medidas necesarias y adecuadas para garantizar la plena efectividad de los derechos fundamentales de las personas involucradas. Así, en caso de que se requiera el pago efectivo de la pensión de vejez, se ha determinado que* ***resulta procedente ordenar que el derecho reconocido se ejecute, lo que se traduce en “ordenar la inclusión en nómina”.*** *Se trata de un derecho necesario para garantizar el mínimo vital y, con ello, la subsistencia digna de personas beneficiarias de la pensión de vejez. Es esta entonces “****una excepción a la regla según la cual la tutela es improcedente si persigue el cumplimiento de sentencias que generan obligaciones de dar****””*

*En este escenario,* ***el cumplimiento de las decisiones judiciales que reconocen la pensión de vejez exige salvaguardar los derechos fundamentales de quienes, por regla general, debido a su edad, son sujetos de especial protección constitucional y, en muchas ocasiones, esta prestación constituye el único recurso que les garantiza una vida digna dado que no tienen capacidad laboral para acceder a otro medio de subsistencia.*** *En consecuencia, imponerles el indefinido y prolongado incumplimiento de la sentencia que han obtenido en su favor constituye una afectación potencialmente lesiva para sus derechos fundamentales y deja al individuo en una condición de indefensión y subordinación frente a la entidad encargada de pagar la pensión.”* (Negrilla fuera de texto)

De lo anterior se puede concluir que el medio idóneo para hacer cumplir las sentencias judiciales es el proceso ejecutivo; sin embargo, como excepción a la regla, la Corte reconoce que la tutela resulta procedente cuando se busca el reconocimiento de una pensión de vejez previamente concedida por sentencia judicial y la persona que acude a la jurisdicción constitucional es un sujeto de especial protección a quien se le ha vulnerado el derecho al mínimo vital y, con este, la dignidad humana. En estos casos, resulta procedente la intervención del juez de tutela para proteger el derecho a la seguridad social de aquellas personas que por su edad no tienen capacidad laboral para acceder a otro medio de subsistencia; por lo tanto, imponerles un trámite adicional para obtener el cumplimiento de una sentencia fallada a su favor resulta perjudicial a sus derechos fundamentales.

Descendiendo al caso bajo estudio, se encuentra que la señora ALBA ELENA PÁJARO CARABALLO elevó petición ante COLPENSIONES para el cumplimiento de la sentencia emitida el 20 de septiembre de 2021 por el Juzgado Primero Transitorio Laboral del Circuito de Bogotá (fl.8, anexo01), modificada por la Sala de Decisión Transitoria Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, mediante sentencia del 31 de mayo de 2022 (fl12, anexo01).

En primera instancia el referido juzgado resolvió, entre otras condenas, la siguiente:

“***CUARTO: ORDENAR*** *a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES, a que tan pronto PORVENIR cumpla lo ordenado en el numeral anterior,* ***proceda con el estudio del reconocimiento y pago de la pensión de vejez a favor de la demandante de conformidad con la Ley 797 de 2003****.”* (Negrilla fuera de texto)

En el trámite de segunda instancia, en el acápite de las consideraciones, el Tribunal de Bogotá advirtió: “*En torno a la solicitud de reconocimiento de la pensión de vejez, se ha de precisar que si bien es cierto en decisiones anteriores esta ponente accedió al reconocimiento de la pensión de vejez en casos como el que nos ocupa luego de declarada la ineficacia del traslado, con la nueva composición de la Sala debe corregirse tal postura, pues se considera que COLPENSIONES tiene a cargo la obligación pensional de la demandante solamente a partir del momento en que se hagan efectivas las consecuencias de la declaratoria de ineficacia y la devolución de aportes que la financian, pues no se le puede endilgar responsabilidad alguna en las omisiones por las administradoras de fondos privados; razón por la cual, COLPENSIONES deberá definir si la demandante tiene derecho al reconocimiento pensional conforme a la actualización y consolidación de su historial de cotizaciones, razón por la cual en dicho punto se CONFIRMARÁ la decisión adoptada por la juez de primera instancia.”* (fl.30, anexo01)

En ese orden de ideas, el derecho pensional debe ser reconocido por COLPENSIONES cuando se cumplan **dos condiciones** a saber: **1)** al momento en que reciba los dineros provenientes de la AFP PORVENIR S.A., como producto de la declaración de ineficacia de traslado de la accionante en el RAIS; y **2)** cuando COLPENSIONES estudie y defina si la demandante tiene derecho al reconocimiento y pago de la pensión de vejez.

En cuanto a la **primera condición** para el reconocimiento y pago de la pensión de vejez se encuentra superada, pues según la misma COLPENSIONES, a través del memorial de cumplimiento de sentencia de tutela del 19 de octubre de 2023, expuso que el pasado 02 de febrero de 2023 había recibido los aportes provenientes de la AFP PORVENIR como producto de la afiliación de la accionante al RAIS, por lo que, “*procedió con el cargue del archivo plano referido anteriormente, y en consecuencia se acreditaron en su historia laboral los aportes del periodo comprendido entre 1998-09 a 2021-03, los cuales se encuentran reflejados tal y como se encuentran publicados en SIAFP, tanto en valores de IBC (Ingreso Base de Cotización), como en Cotización. De esta manera se ha procedido con la actualización de su historia laboral.”* (fl.8, anexo8).

Respecto de la **segunda condición** esta no se encuentra cumplida, ya que COLPENSIONES tiene la obligación de “*proced*(er) *con el estudio del reconocimiento y pago de la pensión de vejez a favor de la demandante de conformidad con la Ley 797 de 2003”,* pero no lo ha hecho, alegando trámites internos que, dicho sea de paso, vulneran los derechos fundamentales de la accionante en tanto dilatan injustificadamente el cumplimiento de la orden judicial y contradicen los principios y fines de la seguridad social.

Y es que, no se puede pasar por alto que la actora a la fecha tiene 66 años (nació el 21-ago-1957) y según los dichos de la tutela y el escrito de impugnación, no cuenta con el sustento económico suficiente para solventar sus necesidades mínimas porque no tiene un trabajo que le permita percibir el monto de dinero suficiente que requiere para subsistir en condiciones dignas. Circunstancias que no fueron controvertidas por COLPENSIONES, por lo tanto, se presumirán ciertas. Aunado a ello, según la historia clínica presenta un diagnóstico de “*Hipertensión esencial. Diabetes mellitus insulinodependiente. Obesidad. Trastorno de Ansiedad”* (fl.6, anexo9)

En virtud de lo anterior, no existe duda de que la actora no cuenta con las condiciones mínimas y necesarias para garantizar su mínimo vital y dado su delicado estado de salud y su avanzada edad, la demora injustificada para definir de su derecho pensional por parte de COLPENSIONES amenaza su vida en condiciones dignas, su derecho a la seguridad social y el mínimo vital; por lo mismo, la acción de tutela es el mecanismo para salvaguardar los derechos fundamentales vulnerados.

De ahí que, el mecanismo del proceso ejecutivo no resulte efectivo ni idóneo para la protección de los derechos de la accionante en este caso, pues equivaldría a imponerle la carga de adelantar otro proceso largo, costoso y tedioso para obtener una decisión de fondo sobre la pensión de vejez. Máxime cuando la actora lleva aproximadamente 4 años tratando de obtener su derecho pensional, pues el proceso ordinario laboral inició en el año 2019 según el radicado No. 11001310501920190033701, se profirió sentencia de primera instancia en el año 2021 y el fallo de segunda instancia en el año 2022.

Así las cosas, para esta Sala se hace necesario REVOCAR el numeral Primero de la sentencia impugnada, para en su lugar, salvaguardar los derechos fundamentales de seguridad social, mínimo vital y vida digna de la señora ALBA ELENA PÁJARO CARABALLO, ordenando a COLPENSIONES que en el término no mayor a diez (10) días proceda a proferir el acto administrativo en el cual se estudie y defina si la accionante tiene derecho al reconocimiento y pago de la pensión de vejez, en los términos establecidos en la sentencia emitida el 20 de septiembre de 2021 por el Juzgado Primero Transitorio Laboral del Circuito de Bogotá, modificada por la Sala de Decisión Transitoria Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, mediante sentencia del 31 de mayo de 2022.

Finalmente, dado que la respuesta de Colpensiones (Anexo08) solo fue respecto al tema de abono de las semanas, pero nada se dice respecto a la solicitud pensional, no es posible declarar el hecho superado ni el cumplimiento de la sentencia, ya que la entidad continúa sin brindar una respuesta clara y de fondo respecto del derecho de petición elevado el 25 de mayo de 2023. De modo que, se mantendrá incólume la orden dada por la *a quo.*

Se confirmará en todo lo demás.

En mérito de lo expuesto, la **Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**RESUELVE**

**PRIMERO**: **REVOCAR** el numeral Primero de la sentencia impugnada, proferida por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Pereira, para en su lugar, **TUTELAR** los derechos fundamentales de seguridad social, mínimo vital y vida digna de la señora ALBA ELENA PÁJARO CARABALLO, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO: ORDENAR** a **COLPENSIONES** que en el término no mayor a diez (10) días contados a partir del recibo de esta providencia, proceda a proferir el acto administrativo en el cual se estudie y defina si la señora ALBA ELENA PÁJARO CARABALLO tiene derecho al reconocimiento y pago de la pensión de vejez, en los términos establecidos en la sentencia emitida el 20 de septiembre de 2021 por el Juzgado Primero Transitorio Laboral del Circuito de Bogotá, modificada por la Sala de Decisión Transitoria Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, mediante sentencia del 31 de mayo de 2022.

**TERCERO: CONFIRMAR** en todo lo demás la sentencia impugnada.

**CUARTO: NOTIFÍQUESE** esta providencia a las partes en la forma y términos consagrados en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**QUINTO: DENTRO** de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria del presente fallo, **REMÍTASE** de forma electrónica y en los términos del Acuerdo PCSJA20-11594 del 13 de julio de 2020, la presente Acción de Tutela ante la Honorable Corte Constitucional para su eventual **REVISIÓN.**

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Los Magistrados,

**GERMÁN DARÍO GÓEZ VINASCO**

**OLGA LUCIA HOYOS SEPÚLVEDA**

**JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ**