

T-301-25

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-301/25

DERECHO DE PETICIÓN-Vulneración por no resolver solicitudes de reliquidación pensional

(...) la ausencia de una respuesta de fondo y congruente con lo solicitado constituye una vulneración al derecho fundamental de petición del actor. Aunque la solicitud del accionante en principio se enmarca dentro de un reclamo de reliquidación pensional, el contenido de sus peticiones refleja, en realidad, la necesidad de obtener información técnica que le permita emprender acciones adecuadas en pro de la defensa y garantía de sus derechos.

ACCIÓN DE TUTELA TRANSITORIA E INDEXACIÓN DE LA PRIMERA MESADA-Improcedencia por existir otro medio de defensa judicial

(...) la pretensión del accionante relacionada con la reliquidación de su primera mesada pensional resulta improcedente al no satisfacerse el requisito de subsidiariedad. Esta conclusión se fundamenta en que el accionante cuenta con otros medios de defensa judicial para proteger sus derechos y no se allegaron suficientes elementos probatorios que permitieran acreditar la configuración de un perjuicio irremediable.

ACCIÓN DE TUTELA PARA RECONOCIMIENTO DE INDEXACIÓN DE LA PRIMERA MESADA

PENSIONAL-Procedencia excepcional

DERECHO DE PETICIÓN-Reiteración de jurisprudencia

JUEZ DE TUTELA-Facultad de fallar extra y ultra petita

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sentencia T-301 de 2025

Referencia: expediente T-10.834.364

Asunto: acción de tutela instaurada por el señor Víctor Julio Farfán Cuervo contra Colpensiones

Magistrado ponente:

José Fernando Reyes Cuartas.

Bogotá D.C., siete (7) de julio de dos mil veinticinco (2025).

La Sala Novena de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Natalia Ángel Cabo y los magistrados Juan Carlos Cortés González y José Fernando Reyes Cuartas, quien la preside, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y legales, profiere la siguiente:

SENTENCIA

Síntesis de la decisión

A la Corte le correspondió estudiar la acción de tutela presentada por el señor Víctor Julio Farfán Cuervo contra la Administradora Colombiana de Pensiones (en adelante Colpensiones), al considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital, a la igualdad, “a mantener un poder adquisitivo de las mesadas pensionales y a la protección de las personas de la tercera edad”. Esto debido a que la entidad accionada se negó a reliquidar la primera mesada pensional de la pensión de vejez con los porcentajes de inflación certificados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para los años 1987 a 1994.

En primera instancia, el Juzgado 003 Penal del Circuito de Ibagué (Tolima) declaró improcedente la acción de tutela por incumplir el requisito de subsidiariedad. Esta decisión fue confirmada en segunda instancia por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de la misma ciudad. Las autoridades judiciales consideraron que la edad del actor (84 años) no constituía por sí sola una condición suficiente para que la acción de tutela se

tornara procedente. Además, observaron que no se allegaron elementos probatorios que acreditaran la existencia de una enfermedad grave o una situación de discapacidad que ubicara al actor en una condición de debilidad manifiesta. En esa misma línea, consideraron que, dado que el accionante percibe una pensión desde el año 2001, no se advierte una afectación al mínimo vital ni se configura un perjuicio irremediable o un estado de vulnerabilidad socioeconómica extrema que hiciera necesaria la intervención del juez constitucional.

Para resolver el caso, la Corte se planteó como problema jurídico determinar si la acción de tutela interpuesta por el accionante contra Colpensiones cumplía con los presupuestos formales de procedencia. Para estos efectos, analizó la procedencia excepcional de la acción de tutela contra actuaciones desplegadas por las administradoras de pensiones.

Al abordar el estudio de los requisitos de procedencia, este Tribunal concluyó que la acción de tutela no cumplía con el requisito de subsidiariedad debido a que el accionante cuenta con otros medios de defensa judicial para proteger sus derechos y no se allegaron suficientes elementos probatorios que permitieran acreditar la configuración de un perjuicio irremediable. En consecuencia, la Sala Novena de Revisión decidió confirmar las sentencias de instancia que declararon la improcedencia de la acción de tutela.

No obstante, en virtud de las facultades ultra y extra petita del juez de tutela, la Sala formuló un segundo problema jurídico relacionado con la vulneración del derecho de petición. A partir del análisis probatorio del expediente, la Corte encontró que Colpensiones no ha dado una respuesta de fondo a la solicitud del actor respecto de los factores de actualización aplicados por el extinto ISS -hoy Colpensiones- en la liquidación de su pensión de vejez, específicamente en relación con la variación porcentual anual del Índice de Precios al consumidor (en adelante IPC) certificada por el DANE.

En virtud de lo anterior, la Corte concluyó que la entidad accionada vulneró el derecho fundamental de petición al no dar una respuesta clara, completa y de fondo. En consecuencia, procedió a amparar este derecho a favor del actor.

I. ANTECEDENTES

1. El señor Víctor Julio Farfán Cuervo interpuso una acción de tutela contra Colpensiones por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital, a la igualdad, “a mantener un poder adquisitivo de las mesadas pensionales y a la protección de las personas de la tercera edad”[1]. Esto porque la entidad accionada se negó a reliquidar su primera mesada pensional con los porcentajes de inflación certificados por el DANE para los años 1987 a 1994.

Hechos

2. El señor Farfán Cuervo, de 84 años, indicó que el 22 de noviembre del 2000, el entonces Instituto de Seguros Sociales (ISS) -hoy Colpensiones-, le otorgó una pensión de vejez mediante la Resolución No. 002291 del 2001. En dicho acto administrativo, se le reconoció una mesada pensional con un ingreso base de liquidación (en adelante IBL) de \$1.086.595 y una primera mesada de \$977.936, correspondiente al 90 % del IBL[2].

3. Afirmó que el ISS calculó el IBL con una inflación acumulada incorrecta entre los años 1987 y 1994 y aplicó en cada año un porcentaje que no correspondía[3]. En consecuencia, consideró que esta inconsistencia afectó negativamente el cálculo de su primera mesada pensional. Por esta razón, solicitó la reliquidación de dicha prestación.

4. Manifestó que la incorrecta liquidación de su pensión ha afectado su poder adquisitivo y

su mínimo vital, obligándolo a recurrir a créditos que reducen aún más sus ingresos. Expuso que, debido a su edad no puede acceder a un empleo y que su esposa, de 74 años, presenta diferentes enfermedades crónicas que demandan gastos adicionales. Añadió que sus ingresos actuales no le permiten cubrir sus necesidades básicas.

5. Indicó que al momento de su retiro de la compañía Latinoamericana de Seguros S.A. percibía un salario equivalente a 3.5 SMLMV. No obstante, para el año 2024 su mesada pensional se redujo a 2.6 SMLMV.

6. Informó que desde el año 2008 ha presentado múltiples solicitudes a Colpensiones para revisar el cálculo del IBL, obtener una copia de la hoja de liquidación y reliquidar la primera mesada pensional. Sin embargo, la entidad ha negado reiteradamente dichas solicitudes, bajo el argumento de que no se generaron valores a su favor y que, en aplicación del principio de favorabilidad, no es procedente modificar el monto originalmente reconocido[4].

7. El 23 de octubre de 2023, Colpensiones transcribió la información obrante en el correspondiente aplicativo de liquidación pensional, referente al IPC aplicado en la liquidación de la prestación pensional reconocida a favor del asegurado para los años 1987 a 1994.

8. El 17 de enero de 2024, el accionante presentó una petición en la que solicitó confirmar cuál había sido la inflación acumulada utilizada por el entonces ISS -hoy Colpensiones-, para calcular su pensión a partir del 22 de noviembre de 2000, según la Resolución No. 02291 de 2001, y si la misma correspondía a la reportada en la comunicación del 23 de octubre de 2023.

9. El 27 de febrero de 2024, Colpensiones negó la reliquidación de la pensión, bajo el argumento que el estudio realizado no arrojó valores a favor del pensionado ni justificó un retroactivo o incremento en la mesada. Sin embargo, el accionante afirmó que la entidad no respondió si la inflación acumulada utilizada en la liquidación de su primera mesada correspondía a la informada en la comunicación del 23 de octubre de 2023.

10. La última petición fue presentada el 15 de marzo de 2024, en la cual solicitó la copia del estudio de reliquidación y/o retroactivo en el que se fundamentaba la negativa de su solicitud. Sin embargo, el 25 de abril de 2024, Colpensiones concluyó que el estudio de la solicitud de reliquidación y/o retroactivo no arrojó valores a favor del pensionado. Por lo tanto, negó la solicitud al no existir fundamentos de hecho o de derecho que justificaran un retroactivo o un incremento en la mesada pensional.

11. Ante esta decisión, el accionante interpuso recurso de reposición y, en subsidio de apelación. La inconformidad radicó en que, mediante la petición del 15 de marzo de 2024, solicitó la copia del estudio de reliquidación de su primera mesada pensional, la cual le fue negada el 27 de febrero de 2024.

12. Posteriormente, el 27 de mayo de 2024, Colpensiones le informó al actor que ha cumplido con las normas que le obligan a reajustar de oficio todas las prestaciones a su cargo, de acuerdo con el IPC certificado por el DANE o con el incremento anual fijado por el Gobierno nacional para las mesadas equivalentes a un SMLMV.

13. Asimismo, le indicó que no es procedente acceder a la solicitud de indexación de la primera mesada pensional, ya que no existen motivos de hecho o de derecho que justifiquen generar valores a favor del peticionario. En consecuencia, resolvió confirmar en su totalidad la Resolución No. SUB 127605 del 25 de abril de 2024.

14. Finalmente, el accionante consideró que la acción de tutela procede como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, puesto que, por su avanzada edad, su mínimo vital se ha visto afectado y Colpensiones ha demorado injustificadamente la atención de su solicitud de reliquidación.

15. Como consecuencia de lo anterior, el accionante solicitó que se ampararan los derechos fundamentales referidos y se ordenara a Colpensiones reliquidar la primera mesada de su pensión de vejez, reconocida mediante la Resolución No.002291 de 2001 por un valor de \$977.936, aplicando los porcentajes del IPC certificados por el DANE para los años 1987 a 1994. Asimismo, pidió el reconocimiento y pago de la diferencia entre la primera mesada pensional y el valor que resulte de la reliquidación mensual de su pensión de vejez; el retroactivo pensional y la respectiva indexación desde el 22 de noviembre de 2000 hasta la fecha del reconocimiento pensional.

Trámite procesal

16. El Juzgado 003 Penal del Circuito de Ibagué (Tolima), mediante auto del 29 de octubre de 2024, avocó el conocimiento de la acción de tutela y corrió traslado a la accionada para que ejerciera su derecho de defensa.

17. Colpensiones. Solicitó declarar la improcedencia de la acción de tutela al considerar que el accionante pretende por esta vía, un reconocimiento que debe tramitarse ante la jurisdicción ordinaria. Además, adujo que existe cosa juzgada, ya que el trámite invocado en la presente acción de tutela fue previamente analizado por otro juez, quien no accedió a las pretensiones del actor. Asimismo, sostuvo que no ha vulnerado ningún derecho fundamental, ya que no tiene responsabilidad en su presunta transgresión. Finalmente,

señaló que no hay solicitudes pendientes de resolución y que el actor ha pedido la reliquidación de su pensión en varias ocasiones, petición que ha sido negada reiteradamente al no encontrar elementos de prueba que justifiquen el reconocimiento de un retroactivo o el incremento de la mesada pensional.

Sentencias objeto de revisión

18. Primera instancia. En sentencia del 13 de noviembre de 2024, el Juzgado 003 Penal del Circuito de Ibagué (Tolima) declaró improcedente la acción de tutela presentada como mecanismo transitorio por incumplir el requisito de subsidiariedad. Determinó que la edad del actor, de 83 años, no es condición suficiente para que la acción de tutela se torne automáticamente procedente, conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Además, no presentó pruebas de estar diagnosticado con una enfermedad grave o estar en situación de discapacidad que lo ubique en una condición de debilidad manifiesta. Asimismo, la autoridad judicial concluyó que al percibir una pensión desde el 2001, su mínimo vital está asegurado, y no se evidenció un perjuicio irremediable ni una situación de extrema vulnerabilidad socioeconómica que justifique la intervención del juez de tutela.

19. Impugnación. El accionante impugnó la decisión al considerar que no se valoró su difícil situación económica ni la enfermedad de su esposa de 73 años, quien tiene dolor crónico mixto lumbar con discopatía y artrosis facetaria lumbar multinivel, lo que le obliga a cubrir su tratamiento. Argumentó que también debe costear alimentación, arriendo, servicios, transporte, vestuario y otros gastos imprevistos. Sostuvo que la acción de tutela debe proceder como mecanismo transitorio, pues, a sus 83 años, un retraso en la resolución de su solicitud de reliquidación de la primera mesada de su pensión le generaría un perjuicio irremediable. Además, enfatizó que, dada su avanzada edad, la protección de sus derechos exige una solución pronta.

20. Segunda instancia. La Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué (Tolima) en sentencia del 12 de diciembre de 2024 confirmó la sentencia de primera instancia. Para esa autoridad judicial la acción de tutela es improcedente por no cumplir con el requisito de subsidiariedad. Además, concluyó que no se probó la existencia de un perjuicio grave que requiriera la intervención inmediata e improrrogable del juez constitucional.

Pruebas que obran en el expediente allegado a la Corte Constitucional

21. Junto con el expediente se anexaron las copias de: (i) la cédula de ciudadanía del accionante, (ii) la petición presentada por el actor el 12 de septiembre de 2016, (iii) la Resolución GNR 295095 del 6 de octubre de 2016, (iv) la petición presentada por el actor el 26 de junio de 2023, (v) la contestación de Colpensiones del 30 de junio de 2023, (vi) la petición presentada por el actor el 3 de agosto de 2023, (vii) la contestación de Colpensiones del 14 de agosto de 2023, (viii) la petición presentada por el actor el 1 de septiembre de 2023, (ix) la contestación de Colpensiones del 19 de septiembre de 2023, (x) la petición presentada por el actor el 3 de octubre de 2023, (xi) la contestación de Colpensiones del 23 de octubre de 2023, (xii) la petición presentada por el actor el 17 de enero de 2024, (xiii) la contestación de Colpensiones del 27 de febrero de 2024, (xiv) la petición presentada el 15 de marzo de 2024, (xv) la contestación de Colpensiones del 25 de abril de 2024, (xvi) el recurso de reposición y/o apelación interpuesto contra la resolución del 25 de abril de 2024, y (xvii) la contestación de Colpensiones del 27 de mayo de 2024.

Actuaciones en sede de revisión[5]

22. La Sala de Selección de Tutelas Número Dos de la Corte Constitucional mediante auto del 28 de febrero de 2025 seleccionó este expediente para revisión. Por sorteo, el asunto fue repartido a la Sala Novena de revisión presidida por el magistrado José Fernando Reyes Cuartas.

23. Mediante auto del 7 de abril de 2025, el magistrado sustanciador consideró necesario decretar pruebas para disponer de mayores elementos de juicio que le permitieran adoptar una decisión definitiva[6].

24. En concreto, el despacho solicitó al accionante que le informara a la Corte sobre: (i) su situación económica, (ii) de salud, y (iii) familiar. Por otra parte, el magistrado sustanciador requirió a Colpensiones para que aportara el expediente administrativo del actor, la historia laboral actualizada y la resolución de reconocimiento de la pensión de vejez, incluyendo la fórmula utilizada para el cálculo de la primera mesada pensional. Asimismo, le solicitó información sobre las solicitudes y/o peticiones que hubieran sido formuladas por el actor ante dicha entidad.

25. Además, teniendo en cuenta que en el traslado de la acción de tutela Colpensiones alegó la configuración de cosa juzgada, y que, según la información disponible en la página web de esta Corporación, el accionante ya había presentado una acción de tutela contra esa entidad en 2022, se requirió al Juzgado 002 Penal del Circuito de Ibagué (Tolima) para que remitiera el expediente completo del proceso de tutela identificado con el radicado No. 730010409002-2022-00029-00. A continuación, la Sala procede a resumir las respuestas allegadas por las partes en sede de revisión.

Respuestas recibidas en sede de revisión

Tabla 1. Respuestas recibidas que obran en el expediente de tutela

Accionante

El 15 de abril de 2025, el accionante manifestó que su núcleo familiar está conformado por

él, pensionado de 84 años, y su esposa de 73 años, quien se dedica a las labores del hogar. Afirmó que es el único responsable del sostenimiento económico de ambos, con un monto mensual que asciende a \$4.536.381.

Señaló que tiene tres hijos: Sandra Milena Farfán Melo de 48 años, casada y dedicada al hogar; Jenny Andrea Farfán Melo, de 43 años, también casada y dedicada a las labores domésticas; y Víctor Julio Farfán Melo, de 40 años, casado y trabajador independiente. Explicó que cada uno de ellos vive con su familia y no puede contribuir económicamente, ya que deben cubrir sus propios gastos y los de sus hijos.

Indicó que actualmente vive con su esposa en un conjunto residencial ubicado en la ciudad de Ibagué. Preciso que eligieron ese lugar por recomendación médica, debido a que el clima caliente beneficia la salud de su esposa. Afirmó que ella tiene dolor lumbar multinivel con radiculopatía, artrosis facetaria lumbar multinivel y diagnóstico de hipertensión arterial y diabetes tipo 2 (HTA+DMT2 Noir). Además, sufre de dolor intermitente exacerbante a nivel de zona céntrica, con crisis al final de la dosis, el patrón del sueño normal, no tiene insomnio y no refiere más síntomas de importancia.

Preciso que el monto actual de su pensión para el 2025 es de \$3.561.078, de los cuales se descuentan \$356.200 por concepto de salud y \$1.026.652 por un préstamo adquirido con el Banco Popular, lo que le deja un ingreso neto de \$2.178.226. Aclaró que dicho préstamo fue solicitado para atender una urgencia y que no cuenta con otros ingresos, dado que, por su edad avanzada no consigue oportunidades laborales. Sostuvo que no es propietario de ningún bien que deba ser sometido a registro.

En cuanto a su estado de salud, manifestó que es regular, ya que presenta dolores en brazos y piernas, así como un zumbido en la cabeza, por lo cual se encuentra en tratamiento médico. Finalmente, informó que adelanta únicamente este trámite de

solicitud para la reliquidación de su primera mesada pensional. También mencionó que interpuso una acción de tutela bajo el radicado No. 730010409002-2022-00029-00, con el fin de reclamar el incremento del 14% correspondiente a su esposa, pero dicha solicitud fue negada bajo el argumento de que este beneficio solo aplica a pensiones de vejez e invalidez causadas antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993.

Colpensiones

La entidad informó que, a través de diversos actos administrativos, se emitieron decisiones frente a las solicitudes del accionante relacionadas con la reliquidación de la primera mesada pensional del actor. En dichas decisiones, la entidad concluyó que (i) los incrementos solicitados por el accionante no eran aplicables a su caso, al estar dirigidos a pensiones equivalentes al salario mínimo; y (ii) los estudios técnicos realizados arrojaron que una eventual reliquidación resultaría en un valor inferior al ya reconocido.

Señaló que no se encontraron inconsistencias en la historia laboral ni en las semanas cotizadas. Asimismo, indicó que el afiliado no reclamó la imputación de semanas diferentes a las tenidas en cuenta en los estudios prestacionales relacionados.

Además, manifestó que, conforme a la información contenida en la Resolución SUB 002291 de 2001, el IBL ascendió a la suma de \$1.086.595, valor utilizado para el reconocimiento pensional. Junto con ello, anexó la hoja de liquidación, en la cual se detallan los ingresos base de cotización (en adelante IBC) considerados, así como sus valores actualizados. Indicó que estos últimos valores promediados, corresponden al IBL.

Asimismo, sostuvo que de la hoja de liquidación obrante en el expediente entregado por el ISS, al realizar el estudio de reconocimiento sí se actualizó el valor de las cotizaciones efectuadas hasta el año 2000, por lo que la mesada inicial sí se encuentra indexada. A manera de ejemplo, señaló que en la cotización del 1º de abril de 1994 el empleador reportó un IBC de \$346.170, el cual se actualizó al año 2000, fijando el IBC para este periodo en \$924.960. Consideró que si bien no se detalla el año a año del factor de

indexación aplicado, sí es verificable por operaciones aritméticas que se actualizó hasta dicha anualidad.

Finalmente[7], remitió el expediente administrativo del actor, así como las peticiones formuladas por este, junto con las respectivas respuestas emitidas por la entidad.

Juzgado 002 Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Ibagué

El 10 de abril de 2025, esa autoridad judicial remitió copia del expediente completo correspondiente a la acción de tutela promovida por el accionante contra Colpensiones bajo el radicado No. 730010409002-2022-00029-00. A través de dicha acción, el actor solicitó que se reconociera su calidad de pensionado bajo el régimen de transición, así como el reconocimiento del incremento del 14% en su mesada pensional respecto a la compañera permanente. Adicionalmente, pidió la indexación de las sumas correspondientes.

Mediante sentencia proferida el 28 de abril de 2022, el Juzgado 002 Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Ibagué (Tolima) declaró la improcedencia de la acción de tutela, al considerar que no se cumplía con el requisito de subsidiariedad. A su juicio, el actor no acreditó la existencia de un perjuicio irremediable que hiciera viable la intervención del juez constitucional. Asimismo, concluyó que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo ni eficaz para ventilar controversias de naturaleza eminentemente económicas.

El actor impugnó la anterior decisión. No obstante, el 10 de junio de 2022, la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué confirmó íntegramente el fallo de primera instancia. Consideró que no se acreditó que el actor se encontrara en situación de discapacidad, ni que careciera de un núcleo familiar que velara por su cuidado y atendiera sus necesidades básicas. Además, señaló que no se cumplía con el requisito de inmediatez, dado que la presunta vulneración de sus derechos se habría originado con la respuesta desfavorable emitida por el entonces ISS -hoy Colpensiones- a la solicitud de

incremento pensional presentada por el actor. Indicó que dicha petición fue radicada el 20 de diciembre de 2011, y la respuesta fue emitida el 12 de enero de 2012, de modo que habían transcurrido más de diez años desde la fecha en que el accionante tuvo conocimiento de la negativa, sin que hubiera acudido oportunamente al mecanismo constitucional de amparo, lo cual evidencia una conducta omisiva de su parte.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

26. La Sala Novena de Revisión es competente para revisar las decisiones proferidas dentro de la acción de tutela de la referencia, de acuerdo con lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución y los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Delimitación del problema jurídico y metodología de la decisión

27. Con base en los antecedentes descritos y la información allegada, le corresponde a la Sala examinar la procedencia de la presente acción de tutela. En caso de que proceda, la Corte deberá resolver el siguiente problema jurídico: ¿Colpensiones vulneró los derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital, a la igualdad y a la protección de las personas de la tercera edad, al haberse negado a reliquidar la primera mesada pensional del actor con base en el IPC certificado por el DANE?

28. Por otra parte, de acuerdo con las pruebas que obran en el expediente, la Sala ha constatado que el actor solicitó en múltiples ocasiones a la entidad accionada la

discriminación de los valores del IPC utilizados para la indexación del IBL de su primera mesada pensional. En ese sentido, aunque el accionante hizo mención al amparo de su derecho de petición no explicó específicamente en qué consistía dicha afectación. Por lo tanto, la Corte verificará si aquel fue vulnerado en atención a las facultades ultra y extra petita del juez constitucional. En particular, se examinará si Colpensiones lo desconoció al no suministrar al actor una respuesta clara, de fondo y suficiente sobre los valores del IPC aplicados en la indexación de su prestación pensional.

29. Para resolver los problemas jurídicos planteados, se estudiarán los siguientes ejes temáticos: (i) la procedencia excepcional de la acción de tutela para el reconocimiento y pago de prestaciones de la seguridad social; y (ii) el derecho fundamental de petición. Finalmente, (iii) se resolverá el caso concreto.

Procedencia excepcional de la acción de tutela para el reconocimiento y pago de prestaciones de la seguridad social[8]

30. La Corte ha determinado que, dado el carácter subsidiario del amparo, este mecanismo solo procede cuando no existe otro medio de defensa judicial o cuando los medios disponibles no son idóneos ni eficaces[9]. Esta Corporación ha determinado que el mecanismo ordinario “es idóneo, si es materialmente apto para producir el efecto protector de los derechos fundamentales, y eficaz si permite brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante”[10]. También se ha admitido la procedencia de este dispositivo constitucional como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable[11].

31. Respecto de la viabilidad del amparo como mecanismo definitivo, es necesario valorar en cada caso concreto la ineficacia y la falta de efectividad del medio judicial principal, lo que implica analizar si se trata de sujetos de especial protección constitucional (i.e. las personas de la tercera edad) o de personas en situación de debilidad manifiesta, como

aquellos con problemas de salud o que afrontan una precaria situación económica para satisfacer sus necesidades básicas. Cuando se determinan tales circunstancias, esta Corte ha considerado que la exigencia de agotar la vía ordinaria resulta desproporcionada e, incluso, podría resultar en la afectación de otros derechos. En esos eventos, la acción de tutela desplaza a los otros procedimientos establecidos en el ordenamiento jurídico.

32. En cuanto a la acción de tutela, como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, es necesario que se acredite que este es: (i) inminente, es decir, que se trate de una amenaza que está por suceder prontamente; (ii) grave, esto es, que el menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona sea de gran intensidad; (iii) urgente, porque se requiere adoptar medidas para conjurar el perjuicio; y (iv) es impostergable la intervención judicial para garantizar y restablecer el orden social justo en toda su integridad[12].

33. En particular, esta Corporación se ha referido a la procedencia de la acción de tutela contra actuaciones desplegadas por las administradoras de pensiones. En este tipo de casos, la Corte ha concluido que resulta necesario acreditar: (i) un grado mínimo de diligencia por parte del accionante al solicitar la protección del derecho invocado y (ii) la afectación del mínimo vital[13].

34. En suma, la acción de tutela procede excepcionalmente cuando el medio de defensa principal no resulta eficaz ni idóneo para garantizar la protección que se reclama o para evitar un perjuicio irremediable, dadas las circunstancias particulares del titular de los derechos fundamentales involucrados.

35. Jurisprudencia constitucional sobre la procedencia excepcional de la acción de tutela para la indexación y reliquidación de la primera mesada pensional. A continuación, se presenta una síntesis de algunas decisiones en las que esta Corporación ha evaluado la

procedencia de la acción de tutela en casos similares al que ahora se examina. En los eventos en que la Corte ha considerado procedente el amparo, se ha constatado que los accionantes, además de contar con una avanzada edad, se encontraban en situaciones de debilidad manifiesta derivadas de su estado de salud y la grave afectación del mínimo vital.

Tabla 2. Sentencias relevantes sobre la indexación y reliquidación de la primera mesada pensional

Sentencia

Síntesis

T-624 de 2012

Un ciudadano presentó una acción de tutela en contra del Ministerio de Medio Ambiente (hoy de Ambiente y Desarrollo Sostenible) al considerar que se vulneraron sus derechos fundamentales. Las pretensiones del actor estuvieron encaminadas a solicitar la reliquidación de su pensión, su indexación y las mesadas dejadas de percibir. El actor consideró que debido a su avanzada edad, y su delicado estado de salud, requería una protección constitucional especial, razón por la cual estimó que sus pretensiones podían ser amparadas por la vía de la acción de tutela.

La Sala verificó que efectivamente se trataba de una persona de 83 años, quien sufría de cáncer de próstata y presentaba afecciones neurológicas. Conforme a lo registrado en su historia clínica, se encontraba en tratamiento tanto para el cáncer como para un síndrome convulsivo derivado de un accidente cerebrovascular. Estas condiciones lo imposibilitaban para reincorporarse al mercado laboral y procurarse medios de subsistencia, más aún cuando manifestó contar únicamente con educación primaria, circunstancia que agravaba su situación. El actor reiteró que no contaba con ingresos para subsistir.

La Corte concluyó que tras analizar la eficacia e idoneidad del mecanismo principal con que cuenta el actor, el proceso ordinario no era adecuado para la protección de sus derechos, no sólo por su avanzada edad, sino además por tener un delicado estado de salud, que lo ubicaba en una situación de extrema vulnerabilidad, la cual requería una solución inmediata para el amparo efectivo del derecho fundamental a la seguridad social que no podría obtener en un sistema judicial que desborda sus capacidades. Por ello, la Sala consideró que no era una carga proporcional ni razonable exigir que iniciara un trámite ordinario que no ofrecía una solución urgente, como la que demandaban las condiciones particulares y personales del actor, por lo que la acción de tutela adquirió la condición de mecanismo definitivo. En ese caso, esta Corporación ordenó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reliquidar la pensión del actor.

T-051 de 2013

Una ciudadana de 71 años, interpuso una acción de tutela contra la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal EICE con el fin de que se hiciera efectivo el reconocimiento y pago de la indexación de la primera mesada pensional, debido a que por sus quebrantos de salud, el monto de la pensión resultaba insuficiente.

La primera particularidad que advirtió la Corte fue que la actora se encontraba en una situación de debilidad manifiesta, al presentar una enfermedad obstructiva pulmonar crónica, para la cual necesitaba tratamiento continuo con oxígeno permanente y

medicamentos que debía financiar pues estaban excluidos del Plan Obligatorio de Salud. De esta manera, el valor mínimo que recibía no era suficiente para sufragar sus gastos de manutención, vivienda y salud, razón por la cual al habersele negado el derecho a la indexación de la primera mesada pensional se le generaba un perjuicio irremediable, que afectaba sus derechos fundamentales a la vida digna y a la salud.

En ese caso la Corte ordenó a CAJANAL EICE, reconocer la indexación de la primera mesada pensional con fundamento en el salario base de liquidación de la pensión, debidamente actualizado con la variación del índice de precios al consumidor. Además, ordenó que el reajuste resultante del aumento de las mesadas pensionales se aplicara hacia el futuro, reconociéndose el pago retroactivo de las mesadas, en lo que no estuviera prescrito.

El derecho fundamental de petición. Reiteración de jurisprudencia[14]

36. El artículo 23 de la Constitución establece que toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas ante las diferentes autoridades por motivos generales o particulares y a obtener pronta respuesta a dichas solicitudes. La jurisprudencia constitucional ha sostenido que el derecho de petición es: “una garantía fundamental de las personas que otorga escenarios de diálogo y participación con el poder público y que posibilita la satisfacción de otros derechos constitucionales en el marco del Estado social de derecho”[15].

37. En el marco del ejercicio de ese derecho fundamental, la autoridad encargada de responder la solicitud debe cumplir con ciertos requisitos[16]. Estos se explican a continuación.

38. La respuesta debe ser pronta y oportuna. Según el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011 (modificado por la Ley 1755 de 2015), toda petición de información se deberá responder dentro de los quince días siguientes a su recepción. De no ser posible otorgar una respuesta dentro de ese plazo, las entidades deben señalar tanto los motivos que impiden contestar como el tiempo que emplearán para emitirla[17].

39. Contenido de la respuesta. La jurisprudencia ha establecido que esta debe ser clara, esto es, que explique de manera comprensible el sentido y el contenido de la respuesta. Además, de fondo, o sea, que se pronuncie de manera completa y detallada sobre todos los asuntos indicados en la petición y excluya las referencias evasivas o que no guardan relación con el tema planteado. A su vez, suficiente, porque debe resolver materialmente la petición y satisfacer los requerimientos del solicitante, sin que por ello excluya la posibilidad de que la respuesta sea negativa a las pretensiones del peticionario. Asimismo, efectiva, que soluciona el caso que se plantea. Por último, congruente, esto es, que exista coherencia entre lo respondido y lo pedido[18].

40. Este Tribunal ha precisado que la satisfacción del derecho de petición no depende de la respuesta favorable a lo solicitado. De manera que hay contestación incluso si la respuesta es en sentido negativo y se explican los motivos que conducen a ello. De ahí que se diferencie el derecho de petición del derecho a lo pedido[19]. Este último se usa para destacar que: “el ámbito de protección constitucional de la petición se circunscribe al derecho a la solicitud y a tener una contestación para la misma, [y] en ningún caso implica otorgar la materia de la solicitud como tal”[20].

41. En suma, toda persona tiene derecho a presentar solicitudes respetuosas ante las autoridades y a obtener respuesta de estas. La respuesta debe ser pronta, oportuna y de contenido cualificado, es decir, debe ser clara, de fondo, suficiente, efectiva y congruente. Si se incumple alguna de dichas exigencias, se entendería vulnerado el derecho fundamental de petición y se podrá acudir a la acción de tutela para reclamar su protección. Esto como el único mecanismo judicial idóneo y eficaz existente para ese propósito.

Caso concreto

42. El señor Víctor Julio Farfán Cuervo sostuvo que la entidad accionada se negó a reliquidar su primera mesada pensional con los porcentajes de inflación certificados por el DANE para los años 1987 a 1994. Consideró que esta inconsistencia afectó negativamente el cálculo de su primera mesada pensional. Asimismo, manifestó que la incorrecta liquidación de su pensión ha afectado su poder adquisitivo y su mínimo vital.

43. Por lo tanto, el señor Farfán Cuervo presentó una acción de tutela y solicitó la protección de sus derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital, a la igualdad y a la protección de las personas de la tercera edad. En consecuencia, pidió que se ordenara a la accionada realizar la reliquidación de dicha prestación pensional aplicando los porcentajes del IPC certificados por el DANE para los años 1987 a 1994 y la respectiva indexación desde el 22 de noviembre de 2000 hasta la fecha del reconocimiento pensional.

44. En los fallos de instancia que se revisan, las autoridades judiciales declararon la improcedencia de la acción de tutela por no cumplir con el requisito de subsidiariedad. En particular, señalaron que la edad del actor no es condición suficiente para que la acción de tutela se torne automáticamente procedente, conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Igualmente, advirtieron que el señor Farfán Cuervo no aportó pruebas de estar diagnosticado con una enfermedad grave o en situación de discapacidad que lo ubique en una condición de debilidad manifiesta. Además, concluyeron que, dado que el actor recibe una pensión desde el año 2001, su mínimo vital se encuentra garantizado, y no se evidenció la existencia de un perjuicio irremediable ni de una situación de extrema vulnerabilidad socioeconómica que ameritara la intervención del juez constitucional.

45. Por otra parte, la Sala constató que el accionante elevó múltiples solicitudes ante Colpensiones con el fin de que la accionada le indicara cuál fue la inflación acumulada utilizada por el entonces ISS -hoy Colpensiones-, para calcular su pensión a partir del 22 de noviembre de 2000. Sin embargo, dichas solicitudes no fueron respondidas de fondo por la entidad. Por lo tanto, la Corte en virtud de las facultades ultra y extra petita verificará si, en el caso concreto, se configura una vulneración al derecho de petición.

Cuestión previa- análisis sobre la configuración de la cosa juzgada[21]

46. En el escrito de contestación al traslado de la acción de tutela, Colpensiones alegó la existencia de cosa juzgada, y según la información disponible en la página web de esta Corporación, el accionante ya había presentado una acción de tutela contra esa entidad en 2022. En consecuencia, corresponde a la Sala determinar si, en el presente caso, se configura el fenómeno de la cosa juzgada.

47. La cosa juzgada constitucional se configura cuando las solicitudes de amparo analizadas comparten (i) identidad de partes; (ii) identidad de objeto; e (iii) identidad de causa[22].

(i) La identidad de partes alude a que las acciones de tutela las formule la misma persona natural o jurídica, directamente o mediante apoderado o representante legal, contra los mismos demandados[23].

(ii) La identidad de objeto consiste en que las acciones de tutela se dirijan a la consecución de pretensiones similares o que invoquen la protección de los mismos derechos fundamentales[24].

(iii) La identidad de causa refiere a que las solicitudes de amparo se sustenten en los mismos supuestos fácticos y jurídicos[25]. Si hay nuevos hechos en la tutela posterior, puede

el juez pronunciarse solo frente a éstos[26]. De modo que no existe duplicidad de causa cuando hay “nuevos hechos o un motivo que expresamente justifique la interposición”[27] de la solicitud de amparo, o “elementos nuevos que varían sustancialmente la situación inicial” [28] o, en otros términos, una “situación que no se hubiere tomado como fundamento para decidir la tutela anterior que involucre la necesidad de protección de los derechos”[29].

49. En síntesis, la cosa juzgada constitucional en materia de tutela se configura cuando hay (i) identidad de partes, (ii) identidad de objeto y (iii) identidad de causa entre dos o más solicitudes de amparo. También se requiere que la decisión de tutela ejecutoriada haya sido (iv) excluida de selección para su revisión, o (v) seleccionada y revisada por esta Corte.

Tabla 3. Acciones de tutela

Radicado No. 730010409002-2022-00029-00

Radicado No. 7300131090032024-00118-00

Partes del proceso

Accionante: Víctor Julio Farfán Cuervo

Accionada: Colpensiones

Accionante: Víctor Julio Farfán Cuervo

Accionada: Colpensiones

Objeto

El actor solicitó que se declarara su condición de pensionado bajo el régimen de transición del ISS -hoy Colpensiones- y que en virtud de su compañera María Alíria Melo Peña, se le otorgara el incremento adicional del 14 % sobre el SMLMV. Además, pidió la indexación de las sumas correspondientes.

El accionante solicitó que se ordenara a Colpensiones reliquidar la primera mesada de su pensión de vejez, aplicando los porcentajes del IPC certificados por el DANE para los años 1987 a 1994. Asimismo, pidió el reconocimiento y pago de la diferencia entre la primera mesada pensional y el valor que resulte de la reliquidación mensual de su pensión de vejez; el retroactivo pensional y la respectiva indexación desde el 22 de noviembre de 2000 hasta la fecha del reconocimiento pensional.

Causa pretendi

El accionante indicó que el 19 de diciembre de 2011 solicitó a la entidad accionada el reconocimiento del incremento del 14 % sobre su mesada pensional, con fundamento en la dependencia económica de su cónyuge. No obstante, el 19 de enero de 2012, recibió una respuesta negativa, en la que se argumentó que dicho beneficio no resulta aplicable a pensiones reconocidas bajo el régimen de la Ley 100 de 1993.

El actor señaló que el 22 de noviembre del 2000, el entonces ISS -hoy Colpensiones-, le reconoció una pensión de vejez. Sin embargo, afirmó que el ISS calculó el IBL con una inflación acumulada incorrecta entre los años 1987 y 1994 y aplicó en cada año un porcentaje que no correspondía. En consecuencia, consideró que esta inconsistencia afectó negativamente el cálculo de su primera mesada pensional.

50. No se configura el fenómeno de la cosa juzgada. Pese a la identidad de partes en las dos acciones de tutela, no se cumplen los elementos de identidad de objeto ni de causa. En consecuencia, la Sala concluye que no se configura cosa juzgada respecto de la solicitud de tutela sub examine.

Análisis de procedibilidad de la acción de tutela

Tabla 4. Requisitos de procedencia de la acción de tutela

Requisitos

Resultado

Legitimación en la causa

por activa[31]

Se cumple. La acción de tutela fue presentada por el señor Víctor Julio Farfán Cuervo, quien es el titular de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados.

Legitimación en la causa

por pasiva[32]

Se cumple. La acción de tutela fue promovida contra Colpensiones, una empresa industrial y comercial del estado del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. La entidad está vinculada al Ministerio del Trabajo y su objeto es la administración estatal del régimen de prima media con prestación

definida[33]. En este caso, el ISS en liquidación -hoy Colpensiones-, fue la entidad encargada de reconocer al accionante su pensión de vejez y que presuntamente, vulnera sus derechos al negarse a reliquidar la primera mesada pensional de esta prestación con los valores del IPC certificados por el DANE.

Inmediatez

Se cumple. El artículo 86 de la Constitución consagra la acción de tutela como un mecanismo de protección inmediata de derechos fundamentales, que puede ser reclamada en cualquier momento y lugar ante los jueces. La Corte Constitucional ha establecido que la acción de tutela debe ser promovida en un tiempo razonable, a partir del suceso o situación que afecta o amenaza las mencionadas prerrogativas. El criterio de razonabilidad es determinado por el juez de tutela en cada caso, según las particularidades concretas[34].

No obstante, esta Corporación ha aclarado, que la exigencia del principio de inmediatez debe ser menos estricta cuando la vulneración es permanente en el tiempo. Así, cuando a pesar de que el hecho presuntamente desconocedor de derechos sea antiguo respecto de la fecha de presentación de la acción de tutela, si la situación generada por el desconocimiento de sus prerrogativas permanece, se debe concluir cumplido este requisito[35].

La jurisprudencia constitucional ha señalado los criterios que permiten establecer, en cada caso, el cumplimiento del requisito de inmediatez:

“(i) la situación personal del peticionario, que puede hacer desproporcionada la exigencia

de presentar la acción de tutela en un término breve; (ii) el momento en el que se produce la vulneración, ya que pueden existir casos de violación permanente de derechos fundamentales; (iii) la naturaleza de la vulneración, pues la demora en la presentación de la tutela puede estar relacionada, precisamente, con la situación que, según el accionante, vulnera sus derechos fundamentales; (iv) la actuación contra la que se dirige la tutela, ya que si se trata de una providencia judicial, el análisis debe ser más estricto, y (v) los efectos de la tutela en los derechos de terceros, quienes tienen la expectativa legítima de que se proteja su seguridad jurídica"[36].

En este caso, la acción de tutela fue promovida con ocasión de la negativa de Colpensiones de proceder a reliquidar la primera mesada pensional del actor. Esta decisión tuvo lugar mediante diferentes resoluciones, siendo la última la Resolución SUB 168671 del 27 de mayo de 2024. Por su parte, la solicitud de amparo fue presentada el 28 de octubre de 2024. Esto quiere decir que transcurrieron aproximadamente cinco meses entre la presentación de la acción de tutela y la última decisión administrativa que negó la pretensión del accionante. Este lapso, a juicio de la Sala, resulta razonable.

En el presente asunto, la Sala no desconoce que, si bien el accionante empezó a percibir su pensión de vejez en el año 2001 y solo interpuso la acción de tutela en el año 2024, lo cual supone un lapso de 23 años, dicho intervalo no constituye, por sí solo, una razón suficiente para declarar el incumplimiento del requisito de inmediatez. Esto se debe a que la controversia gira en torno a una presunta indebida liquidación de la primera mesada pensional. Dado que se trata de una obligación de tracto sucesivo y por su periodicidad, se ha considerado que el daño es continuo y permanente, lo que implica que, cuando exista vulneración, ésta se mantiene en el transcurso del tiempo[37]. Por esta razón, la Sala considera satisfecho el requisito de inmediatez en el presente caso.

51. Subsidiariedad[38]. No se cumple. La jurisprudencia constitucional ha establecido que "en principio" la tutela es improcedente para reclamar derechos laborales y de la seguridad social, debido a que el afectado puede acudir a la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral para exponer sus pretensiones[39] salvo que se trate de servidores públicos, caso en

el cual la jurisdicción de lo contencioso administrativo sería la competente para conocer del asunto, de conformidad con el numeral 4 del artículo 104 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)[40]. Sin embargo, esta regla admite dos excepciones: (i) como mecanismo definitivo, cuando el medio ordinario no es idóneo ni eficaz, según las circunstancias concretas del accionante; o (ii) como mecanismo transitorio cuando, pese a la existencia de un medio ordinario de defensa para el reconocimiento de la prestación, es posible que ocurra un perjuicio irremediable según la situación particular del accionante[41].

52. Análisis de la acción de tutela como mecanismo definitivo. En el caso bajo estudio, el accionante cuenta con otro medio de defensa judicial principal, que es el proceso ordinario laboral. Sin embargo, como lo ha reconocido la Corte Constitucional, la acción de tutela puede ser procedente para reconocer derechos de carácter prestacional de la seguridad social si se acreditan circunstancias especiales que permitan establecer la necesidad de intervención por parte del juez de tutela. En ese sentido, la Sala analizará si en este caso concurren los elementos que permiten flexibilizar el requisito de subsidiariedad como mecanismo definitivo[42]:

(i) El accionante tiene la calidad de sujeto de especial protección constitucional. El señor Víctor Julio Farfán Cuervo tiene 84 años y, por tanto, ostenta la condición de persona de la tercera edad, lo que le confiere una protección reforzada por parte del Estado.

(ii) El accionante desplegó cierta actividad administrativa en defensa de sus derechos. La Sala observa que el accionante presentó múltiples peticiones ante la entidad accionada solicitando la reliquidación de su primera mesada pensional. No obstante, el actor no explicó las razones por las cuales, pese a la reiterada negativa de Colpensiones, no acudió a la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral durante más de 20 años desde el reconocimiento de su pensión y, en particular, desde la respuesta desfavorable que recibió en 2008, relacionada con su solicitud de revisión del incremento pensional anual

correspondiente al período comprendido entre los años 2000 y 2008.

(iii) Inexistencia de afectación al mínimo vital. No se acreditó que el mínimo vital del accionante se encuentre comprometido. Según consta en el expediente, el actor ostenta la calidad de pensionado desde el año 2001 y actualmente percibe una mesada pensional de \$3.561.078, con un ingreso neto mensual de \$2.178.226. Si bien manifestó que parte de dicha prestación pensional se destina al pago de un crédito por un valor de \$1.026.652 con el Banco Popular, no explicó cuál es el destino de ese préstamo. Únicamente mencionó que fue adquirido para atender una situación de urgencia, sin detallar en qué consistió dicha urgencia ni aportar elementos que permitan establecer por qué el ingreso restante no resulta suficiente para cubrir sus necesidades básicas ni las de su esposa.

53. Por lo anterior, no se evidencia prima facie una situación concreta de urgencia, precariedad o imposibilidad material de solventar los gastos esenciales. La continuidad en el pago de su pensión por más de 20 años, así como el monto actual recibido, permiten concluir que el accionante cuenta con condiciones económicas estables, sin que se evidencie una afectación grave de su derecho al mínimo vital.

54. Este Tribunal reconoce que el actor es una persona de la tercera edad, condición que puede ser un factor relevante para flexibilizar el análisis del requisito de subsidiariedad, en atención a la protección reforzada que gozan quienes se encuentran en dicha etapa de la vida. Sin embargo, (i) el accionante percibe una pensión desde hace más 20 años, en una cuantía aproximada de 2.5 SMLMV, suma que le permite solventar sus necesidades básicas de forma estable mientras se adelanta el trámite ante la jurisdicción ordinaria laboral; y (ii) es beneficiario de un derecho pensional que le garantiza, tanto a él como a su esposa, el acceso a los servicios del Sistema de Seguridad Social en Salud, a través del cual puede recibir atención médica para las enfermedades señaladas en el escrito de tutela.

55. Por lo anterior, la improcedencia de la acción de tutela en este caso obedece a que el debate sobre la eventual reliquidación de la pensión debe ser resuelto por la jurisdicción ordinaria laboral, lo cual no implica un desconocimiento de la protección reforzada que ampara a las personas de la tercera edad. En efecto, las pretensiones del actor giran en torno a la reliquidación e indexación de una mesada pensional reconocida hace más de dos décadas, sin que se advierta un impacto sobre el derecho al mínimo vital del accionante. La ausencia de elementos probatorios que demuestren una insuficiencia económica o un estado de salud crítico impide aplicar de manera excepcional la acción de tutela como mecanismo definitivo. En consecuencia, se mantiene la competencia de la jurisdicción ordinaria para conocer y decidir sobre esta controversia.

56. Análisis de la acción de tutela como mecanismo transitorio. En cuanto al perjuicio irremediable, que hace procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio, la Corte ha establecido que este debe ser: (i) inminente, es decir, que se trate de una amenaza que está por suceder prontamente; (ii) grave, esto es, que el menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona sea de gran intensidad; (iii) urgente, porque se requiere adoptar medidas para conjurar el perjuicio; y (iv) es impostergable la intervención judicial para garantizar y restablecer el orden social justo en toda su integridad[43].

57. En el presente asunto, no se cumplen los requisitos jurisprudenciales para la procedencia excepcional de la acción de tutela como mecanismo transitorio. (i) inminencia. La Sala considera que no se evidencia una situación próxima o urgente que represente un riesgo inminente para los derechos del actor. La pretensión del accionante se refiere a la reliquidación de su primera mesada pensional, reconocida hace más de 20 años, lo cual no refleja una amenaza inminente sino una controversia de carácter prestacional que puede ser tramitada ante la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral; (ii) gravedad. No se demostró una afectación grave o intensa en el haber jurídico del señor Farfán Cuervo. El actor recibe actualmente una mesada pensional de \$3.561.078, aunque señaló que parte de su pensión se destina al pago de un crédito, no explicó el destino del mismo ni justificó por qué el ingreso restante resulta insuficiente para atender sus necesidades básicas y las de su

esposa.

58. En cuanto a los demás elementos, (iii) urgencia. El actor ha percibido de forma regular su mesada pensional durante más de dos décadas, y no hizo referencia a elementos que indiquen una urgencia en la atención de sus necesidades básicas o en la protección de su salud o la de su esposa. La acción de tutela fue presentada mucho tiempo después de la negativa de Colpensiones, sin que el actor haya explicado por qué dejó transcurrir más de 15 años sin acudir a la jurisdicción ordinaria; (iv) impostergabilidad. No se evidencia una afectación en el mínimo vital del actor que haga indispensable la intervención del juez de tutela. La controversia gira en torno a la reliquidación de la primera mesada pensional, la cual no representa una situación excepcional que haga impostergable la intervención judicial.

59. Por lo tanto, la pretensión del accionante relacionada con la reliquidación de su primera mesada pensional resulta improcedente al no satisfacerse el requisito de subsidiariedad. Esta conclusión se fundamenta en que el accionante cuenta con otros medios de defensa judicial para proteger sus derechos y no se allegaron suficientes elementos probatorios que permitieran acreditar la configuración de un perjuicio irremediable.

60. En consecuencia, la Sala Novena de Revisión confirmará la sentencia proferida el 12 de diciembre de 2024 por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué (Tolima), que a su vez confirmó la decisión emitida el 13 de noviembre de 2024 por el Juzgado 003 Penal del Circuito de la misma ciudad, que declaró improcedente el amparo por no satisfacer el requisito de subsidiariedad.

61. Sin perjuicio de lo anterior, respecto de la posible vulneración del derecho fundamental de petición, la Sala considera que sí se cumple el requisito de subsidiariedad. Ello se debe a que no existe en el ordenamiento jurídico otro mecanismo para exigir una respuesta clara, de fondo y suficiente por parte de Colpensiones en relación con los porcentajes del IPC

aplicados a la primera mesada pensional. Por lo tanto, en este aspecto particular, la acción de tutela resulta procedente.

Análisis del derecho fundamental de petición en virtud de las facultades ultra y extra petita del juez de tutela[44]

62. La acción de tutela por su carácter informal, impone al juez constitucional un papel activo en la interpretación de los hechos, pretensiones y derechos presuntamente vulnerados, con el fin de identificar con claridad el conflicto jurídico planteado y determinar cuál es la pretensión que en realidad se busca satisfacer a través del amparo constitucional. En consecuencia, la Sala considera que, a partir de las circunstancias fácticas y los elementos que obran en el expediente, resulta procedente abordar el análisis del derecho fundamental de petición, pese a que no fue mencionado de manera explícita por el actor.

63. Si bien la pretensión principal del actor gira en torno a obtener la reliquidación de su primera mesada pensional, solicitud que como se expuso resulta improcedente por la naturaleza subsidiaria de la acción de tutela, del expediente se desprende que el actor ha elevado múltiples solicitudes ante Colpensiones. En estas ha requerido información precisa y detallada sobre la forma en que se efectuó el cálculo de su IBL, así como los porcentajes del IPC que se utilizaron para indexar su IBC.

64. En particular, mediante una petición del 17 de enero de 2024, el accionante solicitó a Colpensiones confirmar “cuál fue la inflación acumulada”[45] utilizada por el entonces ISS - hoy Colpensiones-, para calcular su pensión a partir del 22 de noviembre de 2000. Sin embargo, la respuesta emitida por la accionada el 27 de febrero de 2024 se limitó a negar la solicitud de reliquidación de la pensión, sin pronunciarse sobre los aspectos técnicos solicitados, omitiendo detallar los cálculos y porcentajes del IPC utilizados.

65. Además, esta Corporación en el auto de pruebas del 9 de abril de 2025, solicitó a la accionada que indicara la fórmula empleada para calcular la primera mesada pensional del accionante. En su respuesta, la entidad se limitó a afirmar que las cotizaciones efectuadas hasta el año 2000 habían sido actualizadas, y presentó un ejemplo aritmético de una cotización correspondiente al 1º de abril de 1994. No obstante, no explicó el método de indexación ni discriminó los porcentajes del IPC utilizados año a año, lo que impidió verificar con claridad la metodología utilizada.

66. La Sala considera que la ausencia de una respuesta de fondo y congruente con lo solicitado constituye una vulneración al derecho fundamental de petición del actor. Aunque la solicitud del accionante en principio se enmarca dentro de un reclamo de reliquidación pensional, el contenido de sus peticiones refleja, en realidad, la necesidad de obtener información técnica que le permita emprender acciones adecuadas en pro de la defensa y garantía de sus derechos.

67. Por todo lo expuesto, la Sala de Revisión concederá el amparo del derecho fundamental de petición y ordenará a Colpensiones que, en el término de diez (10) días hábiles siguientes a la notificación de esta providencia emita una respuesta clara, completa y detallada a la solicitud presentada por el accionante el 17 de enero de 2024. En dicha contestación deberá discriminar año a año, la forma en que se efectuó el cálculo del IBL, partiendo del IBC debidamente indexado hasta la fecha en que fue reconocida la pensión de vejez del accionante. Además, deberá indicar de manera expresa los porcentajes del IPC utilizados y la forma en que fueron aplicados en cada uno de esos años. La respuesta deberá estar debidamente motivada y contener el detalle de cada valor, en particular la variación porcentual anual del IPC, incluyendo todas las cifras decimales y su aplicación, de manera que el accionante pueda comprender con claridad la metodología empleada por la entidad en la liquidación de su primera mesada pensional.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. CONFIRMAR la sentencia proferida el 12 de diciembre de 2024 por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué (Tolima), que a su vez confirmó la decisión emitida el 13 de noviembre de 2024 por el Juzgado 003 Penal del Circuito de la misma ciudad, mediante la cual declaró IMPROCEDENTE la acción de tutela interpuesta por el señor Víctor Julio Farfán Cuervo contra Colpensiones, por no haberse acreditado el requisito de subsidiariedad.

SEGUNDO. ADICIONAR a las decisiones antes citadas el siguiente numeral: AMPARAR el derecho de petición del accionante respecto de la solicitud presentada el 17 de enero de 2024. En consecuencia, ORDENAR a Colpensiones que, en el término de diez (10) días hábiles siguientes a la notificación de esta providencia, emita una respuesta clara completa y detallada en los términos expuestos en esta sentencia.

TERCERO. LÍBRESE por Secretaría General la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

[1] Expediente digital, archivo “2_73001310900320240011800-(2024-12-19 10-41-57)-1734622917-1”, pág. 1.

[2] Expediente digital, archivo “2_73001310900320240011800-(2024-12-19 10-41-57)-1734622917-1”, pág. 2.

[3] 1987 (1.37886744 %), 1988 (1.11181107 %), 1989 (8.67788539 %), 1990 (6.88065787 %), 1991 (5.19844373 %), 1992 (4.09907133 %), 1993 (3.27745953 %) y 1994 (2.67198197 %). Sin embargo, indicó que, conforme a la certificación expedida por el DANE, las cifras correctas que se debían aplicar eran: 1987 (24.02 %), 1988 (28.12 %), 1989 (26.12 %), 1990 (32.36 %), 1991 (26.82 %), 1992 (25.13 %), 1993 (22.60 %) y 1994 (22.59 %).

[4] De acuerdo con las pruebas aportadas por el accionante, las solicitudes fueron negadas mediante las siguientes resoluciones: Resolución GNR 295095 del 6 de octubre de 2016; Resolución SUB 67232 del 27 de febrero de 2024; Resolución SUB 127605 del 25 de abril de 2024; y Resolución SUB 168671 del 27 de mayo de 2024.

[5] En el auto del 28 de febrero de 2025, la Sala de Selección de Tutelas Número Dos de este Tribunal escogió el expediente T-10.834.364 para su revisión, con base en los criterios de selección objetivo: posible violación o desconocimiento de un precedente de la Corte Constitucional y subjetivo: urgencia de proteger un derecho fundamental. El asunto fue repartido a la Sala Novena de Revisión.

[6] Expediente digital “05Auto_de_pruebas_exp._T-10.834.364”. Mediante el Oficio N. OPTC-158/25 del 9 de abril de 2025, la Secretaría General de la Corte notificó por correo

electrónico a las partes la providencia mencionada.

[7] El 26 de mayo de 2025, Colpensiones remitió un “escrito de intervención” en el que solicitó a esta Corporación confirmar la improcedencia de la acción de tutela, al considerar que no se acredita el requisito de subsidiariedad. En su concepto, el accionante no ha agotado el mecanismo ordinario previsto para satisfacer su pretensión, y no se evidencia la configuración de un perjuicio irremediable, toda vez que su mínimo vital se encuentra garantizado mediante el pago de su mesada pensional.

[8] Este acápite sigue las consideraciones de la Sentencia T-165 de 2024.

[10] Sentencia T-195 de 2022.

[11] Ibid.

[12] Sentencia T-828 de 2014.

[13] Sentencias T-142 de 2013, T-326 de 2015, T-608 de 2016, T-046 de 2019 y T-019 y T-156 de 2023.

[14] El siguiente apartado sigue las consideraciones de la Sentencia T-051 de 2023.

[15] Corte Constitucional, Sentencias SU-587 de 2016 y T-223 de 2021.

[16] Sentencias T-377 de 2000, T-411 de 2010, T-661 de 2010, T-880 de 2010, T-208 de 2012, T-554 de 2012, T-173 de 2013, T-556 de 2013, T-086 de 2015, T-332 de 2015, T-483 de 2017 y T-223 de 2021.

[17] La respuesta debe ser extendida dentro del tiempo estipulado para ello, pues la respuesta extemporal o tardía, en ciertos casos, equivale a la falta de contestación y a la insatisfacción del derecho. Sentencia T-839 de 2006.

[18] Corte Constitucional, Sentencias T-667 de 2011, SU-587 de 2016, T-483 de 2017 y T-223 de 2021.

[19] Corte Constitucional, Sentencias T-242 de 1993, C-510 de 2004, T-867 de 2013, C-951 de 2014, T-058 de 2018 y T-424 de 2019.

[20] Corte Constitucional, Sentencias C-007 de 2017 y T-424 de 2019.

[21] El siguiente apartado sigue las consideraciones de la Sentencia T-407^a de 2022.

[22] Corte Constitucional, Sentencias C-774 de 2001; SU-713 de 2006; T-053 de 2012; T-661 de 2013; T-137, SU-377, T-435, T-644 y T-891 de 2014; SU-055, T-057, T-119 y T-537 de 2015; T-249 de 2016; SU-439 de 2017; T-534 de 2020; T-393 de 2021; SU-157 y T-023 de 2022, entre otras.

[23] Corte Constitucional, Sentencias SU-713 de 2006, SU-439 de 2017 y T-393 de 2021.

[24] Ibidem.

[25] Ib.

[26] Corte Constitucional, Sentencias C-774 de 2001, T-707 de 2003, T-919 de 2003, T-362 de 2007, T-427 de 2017, T-219 de 2018, T-583 de 2019, T-611 de 2019, T-124 de 2020, T-512 de 2020, T-136 de 2021 y T-023 de 2022.

[27] Corte Constitucional, Sentencias T-751 de 2007 y T-023 de 2022.

[28] Corte Constitucional, Sentencias T-237 de 2013 y T-023 de 2022.

[29] Corte Constitucional, Sentencias T-707 de 2003, T-751 de 2007 y T-023 de 2022.

[30] Corte Constitucional, Sentencias T-649 de 2011, T-661 de 2013, T-137 de 2014, SU-439 de 2017, T-217 de 2018, T-534 de 2020, T-393 de 2021, T-023 de 2022, entre otras.

[31] De manera reiterada esta Corporación ha indicado que: (i) la acción de tutela es un medio de defensa de derechos fundamentales que toda persona puede formular “por sí misma o por quien actúe a su nombre”; (ii) no es necesario que el titular de los derechos instaure directamente el amparo, pues un tercero puede hacerlo a su nombre; y (iii) ese tercero debe tener la calidad de: a) representante del titular de los derechos, b) agente oficioso, o c) Defensor del Pueblo o Personero Municipal. Corte Constitucional, Sentencia SU-377 de 2014. Reglas reiteradas en las sentencias T-083 de 2016, T-291 de 2016, T-100 de 2017, T-651 de 2017, T-063 de 2018, T-176 de 2018, T-240 de 2019 y T-565 de 2019, entre otras.

[32] Al tenor del artículo 5 del Decreto Estatutario 2591 de 1991, la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades, que haya violado, desconozca o amenace cualquiera de los derechos de que trata el artículo segundo de esta normatividad.

[33] Decreto 309 de 2017, artículo 2º.

[34] Corte Constitucional, Sentencia SU-195 de 2012: “[L]a ausencia de formalidades y el carácter sumario y preferente del procedimiento de tutela, otorgan al juez constitucional la facultad de fallar más allá de las pretensiones de las partes, potestad que surge a partir de haberle sido confiado a la Corte Constitucional la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución (art. 241 superior), la primacía de los derechos inalienables del ser humano (art. 5 superior) y la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas (art. 228 superior)”.

[35] Corte Constitucional, Sentencia T-194 de 2021. En igual sentido las sentencias T-161 de 2019, SU-428 de 2016, T-691 de 2015, T-345 de 2009, entre otras.

[36] Corte Constitucional, sentencias T-716 de 2017 y SU-391 de 2016.

[37] Corte Constitucional, Sentencia T-179 A de 2017.

[38] Este requisito exige que, antes de acudir a la acción de tutela, la persona haya agotado los mecanismos judiciales establecidos en el ordenamiento jurídico para la resolución de la controversia.

[39] Corte Constitucional, sentencias T-043 de 2025, T-009 de 2019, T-315 de 2017 y T-471 de 2017, entre otras.

[40] Corte Constitucional, sentencia T-352 de 2019.

[41] Corte Constitucional, Sentencia T-043 de 2025.

[42] En la Sentencia T-532 de 2017, la Corte Constitucional reiteró que excepcionalmente, la acción de tutela está llamada a prosperar para la reliquidación e indexación de una pensión, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos: (i) “que la persona interesada haya adquirido el status de jubilado, o lo que igual, que se le haya reconocido su

pensión; (ii) que haya actuado en sede administrativa; es decir, que haya interpuesto los recursos de vía gubernativa contra el acto que reconoció la pensión o haya presentado la solicitud de reliquidación ante el respectivo fondo de pensiones y éste se hubiere negado; (iii) que haya acudido a las vías judiciales ordinarias para satisfacer sus pretensiones, se encuentre en tiempo de hacerlo o, en su defecto, demuestre que ello es imposible por razones ajenas a su voluntad; y (iv) que acredite las condiciones materiales que justifican la protección por vía de tutela, esto es, su condición de persona de la tercera edad, que la actuación resulta violatoria de sus derechos fundamentales como la dignidad humana, la subsistencia, el mínimo vital y la salud en conexidad con la vida u otras garantías superiores, y que el hecho de someterla al trámite de un proceso ordinario hace más gravosa su situación personal”. Estos requisitos también fueron analizados por esta Corporación en las sentencias T-624 de 2012 y T-051 de 2013 y T-184 de 2015.

[43] Corte Constitucional, sentencias T-828 de 2014 y T-165 de 2024.

[44] Corte Constitucional, Sentencia SU-195 de 2012: “[L]a ausencia de formalidades y el carácter sumario y preferente del procedimiento de tutela, otorgan al juez constitucional la facultad de fallar más allá de las pretensiones de las partes, potestad que surge a partir de haberle sido confiado a la Corte Constitucional la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución (art. 241 superior), la primacía de los derechos inalienables del ser humano (art. 5 superior) y la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas (art. 228 superior)”.

[45] Expediente digital, archivo “2_73001310900320240011800-(2024-12-19 10-41-57)-1734622917-1”, pág. 45.

This version of Total Doc Converter is unregistered.