

**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, tres (03) de mayo de dos mil veintitrés (2023)

| | |
|--------------------|---|
| PROCESO: | Impugnación de Acción de Tutela |
| RADICADO: | 660013105002202300069-01 |
| ACCIONANTE: | ANA NUBIA ROJAS LÓPEZ |
| ACCIONADAS: | - FIDUPREVISORA S.A. - SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE DOSQUEBRADAS |
| TEMA: | DERECHO DE PETICIÓN |
| DECISIÓN: | MODIFICA |

SENTENCIA No. 19

Aprobado por Acta No. 42 del 03 de mayo de 2023

En la fecha y una vez cumplido el trámite de ley, se decide los recursos de impugnación interpuesto por ambas partes frente al fallo de primera instancia del 15 de marzo de 2023, proferido por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Pereira, Risaralda.

I. ANTECEDENTES

La señora **ANA NUBIA ROJAS LÓPEZ**, actuando en nombre propio, promovió acción de tutela contra la FIDUPREVISORA S.A. y la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE DOSQUEBRADAS, al considerar vulnerado y amenazado su derecho fundamental de petición, seguridad social, acceso a la administración de justicia y la dignidad humana, consagrados en la Constitución Política.

La accionante justifica el amparo constitucional basado en los siguientes,

HECHOS

Señaló que mediante sentencia del 27 de julio de 2018, proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo de Risaralda, en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, se condenó a la Nación Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, a reliquidar la pensión de jubilación. Dado lo anterior, el 13 de mayo de 2022 solicitó al Fondo del Magisterio, por medio de la Secretaría de Educación Municipal de Pereira, el cumplimiento de la sentencia antes descrita. Luego, mediante oficio del 24 de junio de 2022 la Secretaría de Educación de Dosquebradas le informó que la solicitud había sido remitida para estudio de la FIDUPREVISORA, sin embargo, a la fecha las accionadas han guardado silencio vulnerando su derecho de petición.

PRETENSIONES

La demandante solicita se tutelen sus derechos fundamentales, en consecuencia, se ordene a las entidades accionadas para que en un término perentorio expidan el respectivo acto administrativo mediante el cual se resuelva la petición de cumplimiento de la sentencia.

POSICIÓN DE LAS ACCIONADAS

La Administradora **SECRETARÍA DE EDUCACIÓN MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS** expresó que el ente competente para impartir la aprobación es el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio FOMAG a través de la FIDUPREVISORA, por tanto, el papel de las Secretarías de Educación se reduce a recibir los documentos del reclamo y enviarlos a la entidad competente, y en algunos casos, elaborar proyectos de actos administrativos, los cuales necesariamente tienen que ser aprobados por la FIDUPREVISORA, tal como lo establece el Decreto 2831 del 2005. De manera que, en el caso de la accionante la Secretaría cumplió con enviar la solicitud a la FIDUPREVISORA para el reconocimiento y pago de la prestación, por tanto, es ella quien debe responder de fondo a la petición y se debe desvincular a la Secretaría de Dosquebradas de la acción constitucional.

La **FIDUPREVISORA** guardó silencio, sin embargo, contestó de forma extemporánea a la acción de tutela.

FALLO IMPUGNADO

Mediante sentencia del 15 de marzo de 2023, el Juzgado Segundo Laboral del Circuito, resolvió tutelar el derecho fundamental de petición de la accionante. En consecuencia, **1)** ordenó a la FIDUPREVISORA como vocera del FOMAG, que en un término de 48 horas, de respuesta de fondo a la petición radicada por la accionante, para que le informaran cuando cumplirían la sentencia que ordenó la reliquidación de la pensión. **2)** Declaró improcedente la acción en contra de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL MUNICIPIO DE PEREIRA y la FIDUPREVISORA respecto de los derechos de seguridad social, vida digna y acceso a la administración de justicia. **3)** Absolvió a la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL MUNICIPIO DE PEREIRA.

Como fundamento de la decisión, el *a quo* señaló que, por regla general la acción de tutela resulta improcedente para exigir el cumplimiento y pago de una sentencia judicial en materia pensional, pero si se demuestra una vulneración al mínimo vital y la dignidad humana, es posible que proceda la tutela para el cumplimiento de una sentencia. En el caso de la accionante no se vislumbra una afectación a su derecho fundamental al mínimo vital y la vida digna, ya que, se encuentra disfrutando de una pensión de jubilación reconocida por parte del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Además, no demostró una ausencia de capacidad económica que derive en un grave riesgo a los derechos fundamentales o un perjuicio irremediable.

Respecto del derecho de petición, advirtió que han transcurrido más de 8 meses desde que la accionante presentó la solicitud de cumplimiento de sentencia, de ahí que resulta procedente tutelar el derecho de petición y ordenar a la FIDUPREVISORA S.A. que conteste de fondo al requerimiento.

IMPUGNACIÓN

La **ACCIONANTE** impugnó la decisión de primera instancia y recalcó que a pesar de que se ordenó a la FIDUPREVISORA S.A. dar respuesta de fondo a la petición, el fallo no es vinculante para la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN MUNICIPAL DE DOSQUEBRADAS, siendo necesario que concurren ambas entidades; lo anterior teniendo en cuenta que la SECRETARÍA es la encargada de emitir el proyecto de resolución que una vez aprobado por la

FIDUPREVISORA, le es regresado a esta entidad para su notificación al peticionario de la prestación económica. Agregó que el proyecto de la SECRETARÍA puede ser aprobado o no y puede requerir correcciones, obligando que intervenga nuevamente. En ese sentido, considera que existe una concurrencia entre ambas entidades en materia de prestaciones económicas que hace que la orden judicial se imponga, no solo a la FIDUPREVISORA S.A. sino también a la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN.

La accionada **FIDUPREVISORA** informó que una vez verificada la información de la accionante en los aplicativos institucionales, se encontró que existe una solicitud de reliquidación de pensión en favor de la accionante, la cual fue aprobada el 29 de noviembre de 2022, en virtud de dicha aprobación se procedió a remitir hoja de revisión número 2190812 por medio del aplicativo ON BASE a la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN para que procediera conforme a sus competencias; sin embargo, a la fecha no se ha recibido el acto administrativo definitivo ni la orden de pago respectiva para proceder. En ese orden, considera no existe ninguna conducta concreta, activa u omisiva que pueda concluir en la supuesta afectación de los derechos fundamentales incoados por la accionante.

Procede la Sala a decidir previas las siguientes:

II. 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

Descendiendo al caso bajo estudio, se observa que la accionante pretende se le de respuesta de fondo al derecho de petición solicitando el cumplimiento de la sentencia del 27 de julio de 2018 proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo de Risaralda, mediante la cual, se ordenó reliquidar la pensión de jubilación. (fl.2, anexo3) Dicho requerimiento de cumplimiento de

sentencia la presentó ante el SECRETARIO DE EDUCACIÓN DE DOSQUEBRADAS y fue recibido el 13 de mayo de 2022.

Al respecto, el SECRETARIO DE EDUCACIÓN DE DOSQUEBRADAS informó que había cumplido con los trámites que le correspondía, dado que el 27 de mayo de 2022 envió a la FIDUPREVISORA el expediente de la accionante, a fin de que se estudiara el reconocimiento del ajuste de la pensión de jubilación. (fl.1, anexo8)

Por su parte, la FIDUPREVISORA señaló que la solicitud había sido aprobada el 29 de noviembre de 2022 y procedió a remitir la hoja de revisión número 2190812 a la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN para que efectuara los cambios y correcciones requeridos; sin embargo, a la fecha no se ha recibido el acto administrativo definitivo ni la orden de pago respectiva para proceder.

En primer lugar, debe advertirse que la acción de tutela es improcedente para ordenar el cumplimiento de sentencias que exijan la obligación de hacer o dar, salvo en los casos en que el interesado requiera la intervención inmediata del juez constitucional. Así lo ha expresado la Corte Constitucional en sentencias como la T-560A-2014, en la cual estableció unas reglas que deben ser constatadas por el juez de tutela, para que la acción proceda de forma excepcional. Las reglas 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:

“(...) 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)*

Pues bien, en el caso concreto de la accionante no se evidencian circunstancias especiales o un estado de debilidad manifiesta que obligue al juez de tutela intervenir para salvaguardar los derechos fundamentales. Tampoco se encuentran razones por las cuales el mecanismo ordinario dispuesto para obtener el cumplimiento de la sentencia judicial, carece de idoneidad y efectividad para la protección de los derechos de la accionante. De modo que, tal como lo concluyó el *a quo*, la tutela resulta improcedente para ordenar a las accionadas el cumplimiento de la sentencia del 27 de julio de 2018, proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo de Risaralda, por lo tanto, la actora deberá acudir a los instrumentos dispuestos en la justicia contencioso administrativa para obtener el reconocimiento y pago de la reliquidación pensional.

Ahora, respecto del derecho de petición elevado por la accionante el 13 de mayo de 2022, se vislumbra que la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE DOSQUEBRADAS el 27 de mayo de 2022 envió a la FIDUPREVISORA el expediente de la accionante, a fin de que se estudiara el reconocimiento del ajuste de la pensión de jubilación. (fl.1, anexo8). Luego, la FIDUPREVISORA informó que aprobó la prestación el 29 de noviembre de 2022 y procedió a remitir la hoja de revisión número 2190812 a la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN para que efectuara los cambios y correcciones requeridos; sin embargo, a la fecha no se ha recibido el acto administrativo definitivo ni la orden de pago respectiva para proceder.

De este modo, se evidencia que a pesar de los trámites adelantados por las entidades accionadas ninguna de ellas allegó prueba de la notificación de la respuesta completa, clara, concreta y congruente a lo requerido por la actora; puesto que, las accionadas debían contestar el derecho de petición de fondo, esto es, detallando las actuaciones adelantadas, el proceso a seguir, el término o los tiempos requeridos y el estado actual en que se encuentra el trámite para obtener el cumplimiento de la sentencia emitida desde el 27 de julio de 2018, por el Tribunal Contencioso Administrativo de Risaralda.

Y es que debe recordarse que el derecho de petición se materializa cuando las autoridades requeridas emiten una respuesta a lo pedido en los siguientes términos: **“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.”** (Sentencia T-463-2011) (Negrilla fuera de texto)

Así las cosas, razón tuvo el juez primigenio al tutelar el derecho de petición de la actora ordenando a la FIDUPREVISORA dar una respuesta de fondo a la petición de la accionante; sin embargo, esta Sala de Decisión no encuentra motivos para absolver de la acción a la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE DOSQUEBRADAS, pues tal como lo advierte la accionante en su impugnación, ambas entidades de manera correlativa deben adelantar los trámites para el cumplimiento de la sentencia y en ese sentido, es deber de ambas dar una respuesta de fondo a la petición de la actora a fin de que informen los trámites adelantados por cada una; por tanto, se revocará el numeral cuarto del fallo que

absolvió a la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN, para en su lugar, ordenar a la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE DOSQUEBRADAS, que en el término de 48 horas, de respuesta de fondo, clara y congruente a la petición radicada por la tutelante, con lo que pretende obtener el cumplimiento de la sentencia emitida desde el 27 de julio de 2018, por el Tribunal Contencioso Administrativo de Risaralda, que concedió el ajuste de la pensión de jubilación.

Asimismo, se modificará la sentencia de tutela de primera instancia, en su numeral tercero que equivocadamente señaló que la accionada es la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL MUNICIPIO DE PEREIRA, cuando lo correcto es la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE DOSQUEBRADAS.

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 cuarto de la sentencia de tutela impugnada, para en su lugar, **ORDENAR** a la **SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE DOSQUEBRADAS**, que en el término de 48 horas, de respuesta de fondo, clara y congruente a la petición radicada por la señora ANA NUBIA ROJAS LÓPEZ, con lo que pretende obtener el cumplimiento de la sentencia emitida desde el 27 de julio de 2018, por el Tribunal Contencioso Administrativo de Risaralda, que concedió el ajuste de la pensión de jubilación de la accionante.

SEGUNDO: MODIFICAR el numeral tercero que quedará así:

“TERCERO: DECLARAR IMPROCEDENTE la presente acción contra la SECRETARIA DE EDUCACIÓN DEL MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS y la FIDUPREVISORA S.A., en calidad de vocera y administradora del FOMAG, respecto de los derechos de seguridad social, vida digna y acceso a la administración de justicia de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia”

TERCERO: CONFIRMAR en todo lo demás, la sentencia impugnada, proferida por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Pereira.

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

Firmado Por:

German Dario Goez Vinasco
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Sala 003 Laboral
Tribunal Superior De Pereira - Risaralda

Julio Cesar Salazar Muñoz
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Sala 002 Laboral
Tribunal Superior De Pereira - Risaralda

Olga Lucia Hoyos Sepulveda
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Sala 004 Laboral

Tribunal Superior De Pereira - Risaralda

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **4542b128092aff91fd7756cc529426ed2b9037767ddafc85ba4fd947c4143d54**

Documento generado en 03/05/2023 01:40:22 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>