COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/476/01

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/476/01
Expediente	—
Fecha	—
Sala	Sala Quinta de Revisión
Magistrado ponente	Dr RODRIGO ESCOBAR
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Derecho De Peticion
- Derecho A La Pension De Jubilacion
- Accion De Tutela

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Solamente puede ser titular de una pensión, cuando previamente ésta ha sido reconocida mediante los procedimientos del caso, y por intermedio de las autoridades competentes, es decir, las administradores de fondos de pensiones;

Texto completo

T-476-01 Sentencia T-476/01 Sentencia T-476/01 DERECHO DE PETICION -Prohibición de respuesta evasiva DERECHO DE PETICION -Término para resolver DERECHO A LA PENSION DE JUBILACION -Reconocimiento Una persona solamente puede ser titular de una pensión, cuando previamente ésta ha sido reconocida mediante los procedimientos del caso, y por intermedio de las autoridades competentes, es decir, las administradores de fondos de pensiones;

por lo cual, para poder exigir el pago oportuno de una pensión o de cualquiera de sus derechos consecuenciales, como son: la garantía de pensión mínima o la actualización anual, etc., se requiere como requisito “sine qua non”, su previo reconocimiento. Esto significa que sólo puede pretenderse la satisfacción económica de las prestaciones relativas a una pensión, cuando el derecho del cual derivan su existencia ha sido previamente reconocido, es decir, existe un titulo jurídico que legitime su reclamación.

ACCION DE TUTELA -Improcedencia reconocimiento de pensión Referencia: expediente T-338.105 Accionante: Aida Lucy Ocampo de Barrera. Demandado: Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio.

Tema: Derecho de petición de interés particular para el reconocimiento y pago de pensión ordinaria de jubilación. Magistrado Ponente: Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL.

Bogotá, D.C., mayo 7 de dos mil uno (2001). La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Rodrigo Escobar Gil - presidente -, Marco Gerardo Monroy Cabra y Eduardo Montealegre Lynett, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales EN NOMBRE DEL PUEBLO Y POR MANDATO DE LA CONSTITUCION Ha pronunciado la siguiente SENTENCIA Dentro del proceso de tutela identificado con el número de

radicación T-338.105, instaurado por Aida Lucy Ocampo de Barrera, contra el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

I. ANTECEDENTES. 1. La solicitud. La actora, mediante escrito de mayo 24 de 2.000, interpuso acción de tutela en contra del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, por considerar vulnerado su derecho de petición y su derecho al pago oportuno de la pensión, como consecuencia del retardo injustificado del demandado en resolver la petición sobre reconocimiento y pago de pensión ordinaria de jubilación. En consecuencia, pretende que se ordene dar respuesta sobre la pretensión solicitada en el término de cuarenta y ocho horas.

2. Los hechos. 2.1. La accionante radicó el día 22 de noviembre de 1.999 ante la entidad demandada su solicitud de reconocimiento y pago de pensión ordinaria de jubilación, aportando la documentación de ley y reglamentaria necesaria.

2.2 A la solicitud se le asignó el número 0698 de 1.999 y hasta la fecha de presentación de la acción de tutela, es decir, el 24 de mayo de 2.000, la entidad demandada no profirió ni notificó acto administrativo que resolviera la solicitud.

3. Fundamento de la acción. La peticionaria fundamenta su pretensión en las siguientes consideraciones. 3.1. Considera que el derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política en concordancia con el artículo 6º del Código Contencioso Administrativo, obliga a las autoridades públicas o particulares que cumplen funciones públicas a resolver con prontitud las peticiones elevadas ante ellas. Esta obligación fue desconocida por el demandado al no resolver la petición en los términos de ley.

3.2. La accionante manifiesta que de acuerdo con la Constitución, las entidades administradoras de fondos de pensiones, están obligadas a cumplir oportunamente con sus obligaciones, para no afectar ni desmejorar los derechos ni la calidad de vida de los pensionados.

II. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN 1. Primera instancia En primera instancia conoció el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, quien mediante Sentencia proferida el día 7 de junio de 2.000, decidió conceder la tutela interpuesta, con fundamento en las siguientes consideraciones:

1.1. De acuerdo con las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso, el a quo encontró que la petición formulada por la accionante no fue resuelta por la entidad demandada de manera pronta y definitiva en los términos de ley.

1.2. Concluye que el derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política fue efectivamente violado al no garantizar a la demandante una vía expedita y rápida para obtener su derecho pensional.

1.3. Ordenó que en el término de 48 horas, la entidad demandada procediera a resolver en forma clara y concreta la solicitud de reconocimiento de pensión de jubilación propuesta por la accionante.

2. Impugnación. La entidad demandada presentó impugnación parcial del fallo de tutela, con base en los siguientes argumentos: 2.1. La posibilidad de resolver en forma clara y concreta la petición en un término de cuarenta y ocho horas es imposible, toda vez que se requiere el concurso de otras entidades competentes, a saber: Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, Oficinas Regionales del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y Fiduciaria La Previsora S.A, quienes después de llevar a cabo un procedimiento, entregan su visto bueno al Representante del Ministerio de Educación Nacional, entidad que actuando en nombre del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, resuelve la petición.

2.2. Afirma que, de resolverse la solicitud dentro del término ordenado se estaría en imposibilidad de cumplir con las etapas que la ley exige para el reconocimiento de la pensión de jubilación, y por lo tanto, se estaría infringiendo el artículo 4 de la Constitución.

2.3. Por último, concluye afirmando que si la decisión requiere de la intervención de otras autoridades, no puede la entidad demandada, decidir “motu propio”, sin tener la competencia para ello.

3. Segunda instancia. En segunda instancia conoció el Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera -, quien mediante Sentencia proferida el día 2 de noviembre de 2.000, decidió negar la tutela, con fundamento en las consideraciones que se resumen a continuación:

3.1. En primer lugar, afirma que la pretensión perseguida por la accionante, consistente en el pago oportuno de la pensión, es un derecho que hace parte de la seguridad social, y por lo tanto no es un derecho fundamental susceptible de acción de tutela, salvo que, de no hacerse efectivo produjera un peligro inminente para sus derechos fundamentales. Como en el proceso no se encuentra prueba alguna que demuestre el inminente peligro para un derecho fundamental, el asunto no es susceptible de ventilarse por acción de tutela.

3.2. Paso seguido afirma que frente al derecho de petición, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio no tiene competencia para cumplir la orden que le impone el fallo impugnado, ya que de acuerdo con la Ley 91 de 1.989, no es competente para resolver la petición solicitada.

III. FUNDAMENTOS JURIDICOS 1. Competencia La Corte Constitucional es competente, a través de esta Sala de Revisión, para revisar la sentencia proferida dentro del proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 al 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Procedencia de la acción de tutela 2.1. Legitimación activa . La solicitante es una persona natural que actúa a través de representante (Decreto 2591 de 1991, artículo 10).

2.2. Legitimación pasiva . La acción se interpuso frente a la actuación de una entidad pública, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. (Decreto 2591 de 1991, artículo 13).

2.3. Derechos constitucionales violados o amenazados . La peticionaria solicita la protección de su derecho de petición y su derecho al pago oportuno de pensión.

2.4. Consideraciones de la sala. 2.4.1. Derecho de petición. El derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, se define como “…aquel que permite a las personas presentar solicitudes respetuosas a las autoridades y obtener de ellas una respuesta oportuna y completa sobre el particular… ”.

[1] El derecho de petición más allá de permitir elevar inquietudes a la administración, tiene como componente básico la obligación para las entidades públicas o privadas requeridas de otorgar una respuesta “… de fondo, clara, precisa y oportuna, haciendo que dicha contestación se convierta en un elemento esencial del derecho de petición, sin el cual este no se realiza… ” [2] .

En el presente caso, el Consejo de Estado niega la tutela por considerar que la entidad demandada, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, es incompetente para resolver la petición y por lo tanto no puede ser obligada a constestarla.

En principio para que la solicitud sea resuelta adecuadamente, debe elevarse ante la entidad competente para resolverla. Sin embargo, no es constitucionalmente exigible a los administrados saber cuál es la entidad competente para resolver todas y cada una de sus solicitudes. Esto significa que la interposición de la solicitud ante el funcionario competente no es una carga correlativa al derecho de petición. Por lo tanto, aun cuando una entidad no considere ser competente para dar respuesta a una solicitud, está obligada a darle el trámite que crea que corresponde, y a informar al solicitante del trámite dado a su petición.

Así, el artículo 33 del Código Contencioso Administrativo, dice: " …Si el funcionario a quien se dirige la petición, o ante quien se cumple el deber legal de solicitar que inicie la actuación, no es el competente, deberá informarlo en el acto al interesado , si esté actúa verbalmente; o dentro del término de diez (10), a partir de la recepción si obró por escrito; en este último caso el funcionario a quien se hizo la petición deberá enviar el escrito, dentro del mismo término, al competente , y los términos establecidos para decidir se ampliarán en diez (10) días…" [3] Desde una perspectiva constitucional, la obligación de realizar el traslado de la solicitud, en caso de incompetencia de la entidad ante la cual se eleva la petición, es un elemento del núcleo esencial del derecho de petición, toda vez, que la simple respuesta de incompetencia, constituye una evasiva a la solicitud y de acuerdo a lo expresado por la Corte: "…[las respuestas simplemente formales o evasivas]… no satisfacen el derecho de petición, pues en realidad, mediante ellas la administración elude el cumplimiento de su deber y desconoce el principio de eficacia que inspira la función administrativa, de conformidad con el artículo 209 de la Constitución…".

[4] Frente al caso en concreto, la Corte considera que la supuesta incompetencia de la entidad accionada para resolver la petición - afirmación del Consejo de Estado -, no puede conceder la facultad de evitar tramitar la solicitud, cuando en estas circunstancias, es deber constitucional darle el procedimiento que corresponde, y además informar al solicitante el trámite desarrollado, de está manera el derecho de petición puede ser efectivamente garantizado de acuerdo a los mandatos Constitucionales y legales.

Conforme a lo expuesto, se encuentra que el derecho de petición fue vulnerado por la entidad accionada al no adecuar el trámite de la solicitud ante su posible incompetencia, no obstante, la Corte considera que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, sí es competente para resolver la petición solicitada, para la cual debe citarse y analizarse las normas que regulan el proceso que termina con el reconocimiento de una prestación social por parte de la entidad demandada.

Las citadas normas son: la ley 115 de 1994, ley 91 de 1989 y el decreto 1775 de 1990. En primer lugar debe señalarse que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, fue creado mediante la ley 91 de 1989, como una cuenta especial de la nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica, cuyos recursos serán manejados a través de una fiduciaria.

Su obligación principal de acuerdo con la ley 91 de 1989, consiste en la atención de las prestaciones sociales de los docentes nacionales y nacionalizados, para la cual reconocerá las prestaciones sociales por intermedio de un proceso reglado.

El proceso tiene como responsable al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del magisterio, quien de acuerdo con el art. 3º del decreto 1775 de 1.990 tiene como función a través de sus comités regionales…"d) Velar porque el estudio, la liquidación, reconocimiento y pago de prestaciones económicas, se realice en el orden en que se radiquen las solicitudes.".

Esta función que parece global se concreta por intermedio de los artículos 5º, 6º y 7º, que imponen al Comité Regional del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, las obligaciones de recepcionar o recibir las solicitudes de reconocimiento y pago de prestaciones económicas, estudiar la correspondiente solicitud, y realizar el estudio de liquidación, el cual contará con el visto bueno de una fiduciaria.(En la actualidad la Fiduciaria la Previsora S.A, según contrato del Ministerio de Educación).

Una vez se ha producido el visto bueno por parte de la Fiduciaria, le corresponde al delegado permanente del Ministerio Educación ante el Comité Regional del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y al Coordinador Regional de Prestaciones Sociales, funcionarios del comité regional de acuerdo con el decreto 1775 de 1990, proceder al reconocimiento de las prestaciones sociales.

Señala de manera armónica con el artículo 180 de la ley 115 de 1994 “ las prestaciones sociales que pagará el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio serán reconocidas por intermedio del Representante del Ministerio de Educación Nacional ante la entidad territorial, a la que se encuentre vinculado el docente.

El acto administrativo de reconocimiento se hará mediante resolución que llevará, además, la firma del Coordinador Regional de prestaciones sociales ” [5] Siguiendo lo expuesto se concluye que el reconocimiento de la pensión solicitada le corresponde al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del magisterio, a través de sus Comités Regionales, quienes son competentes para decidir la solicitud de la accionante, de acuerdo al proceso anteriormente señalado.

Recuerda la Corte que la competencia administrativa es la atribución o facultad otorgada a una autoridad para el ejercicio de las funciones señaladas en la Constitución o en la ley; Por lo tanto, si el poder jurídico de dictar las resoluciones de reconocimiento de prestaciones sociales de los educadores nacionales o nacionalizados le corresponde al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, es entonces de acuerdo con la Constitución y la ley, la autoridad competente.

Debe entonces la Corte analizar, si hubo violación por parte de la entidad demandada al derecho fundamental de petición, frente a lo cual, ha sido reiterada la jurisprudencia constitucional considerando que el derecho de petición se vulnera cuando:

“ …Transcurridos los términos que la ley contempla no se obtiene respuesta alguna de la administración, el derecho de petición resulta [por lo tanto] desconocido por cuanto no se cumple el mandato constitucional de la prontitud en la contestación oficial del peticionario …” [6] El derecho de petición resulta violado cuando no hay respuesta oportuna de la administración, considera la Corte que:

“… debe entenderse que [el derecho de petición] no implica solamente la posibilidad de manifestar una inquietud ante la administración sino que conlleva necesariamente el derecho a obtener y a exigir una respuesta clara y definitiva sobre esa inquietud. En consecuencia surge el deber correlativo de la Administración de contestar la petición del ciudadano dentro de un término razonable ..” [7] Frente al caso en concreto, se encuentra que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, no cumplió con su obligación de responder la solicitud de reconocimiento de pensión, dentro de los términos consagrados en la sentencia T- 170/2000, y por lo tanto, vulneró el mandato constitucional que impone la obligación de la pronta resolución. Señala la citada jurisprudencia:

“… Mientras el legislador cumple su función de establecer un término razonable en que entidades como el Seguro Social deben emplear para dar respuesta a las solicitudes que sus afiliados, específicamente en materia de reconocimiento de pensiones , ha de entenderse que esta entidad debe aplicar por analogía el lapso contenido en el artículo 19 del decreto 656 de 1994, según el cual las solicitudes de pensión deben resolverse de fondo en un término máximo de cuatro (4) meses desde el momento en que se radique la respectiva petición. Hecho éste que tendrá que ser informado al solicitante en el lapso al que hace referencia el artículo 6 del Código Contencioso Administrativo….

…De esta manera, no sólo se protege el núcleo esencial de derecho de petición, sino que se salvaguarda el derecho a la igualdad entre quienes han optado por un régimen de pensión diverso al que administra el Seguro Social, y aquellos que han seleccionado éste…” [8] Para la Corte resulta inadmisible que la entidad demandada solicite la ampliación de un término para resolver de fondo la solicitud, cuando el retraso se deriva de la negligencia de la entidad accionada. Ello equivale a aducir su propia culpa para eximirse del cumplimiento de un deber. A este respecto la Corte ha sostenido:

“… La Corte no desconoce el hecho evidente de que las entidades públicas, así como las organizaciones particulares, deben contar con un término razonable para resolver las peticiones que se formulen por cualquier persona:

Pero ese término razonable debe ser lo más corto posible, ya que como lo estipula el mandato superior, la resolución debe ser “pronta”. El prolongar más allá de lo razonable la decisión sobre la petición, como lamentablemente ocurre a

menudo por negligencia, por ineficiencia, por irresponsabilidad o, lo que es más grave aún, por una deliberada intención de causarle daño al peticionario, implica ni mas ni menos que incurrir en flagrante violación de la norma constitucional …" [9] No obstante, aparece dentro del expediente la resolución # 608 del 29 de junio de 2.000, remitida por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio Regional Departamento del Valle del Cauca, por virtud de la cual le reconoció a la accionante pensión mensual vitalicia de jubilación, la presente resolución fue remitida dentro del desarrollo del proceso al Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, por consiguiente, "….

la acción de tutela como instrumento constitucional en defensa de los derechos fundamentales perdió su razón de ser, en tal virtud la decisión del juez de tutela resultaría ineficaz, en razón de que la omisión de la entidad demandada ha sido superada …." [10] , por lo cual se considera para la Corte, un hecho superado frente al cual carecería de objeto cualquier pronunciamiento.

2.4.2. Derecho al reconocimiento y pago oportuno de la pensión. A través de la acción de tutela promovida por la accionante, se solicita que se ordene a la entidad demandada la realización del pago oportuno de la pensión; como la tutelante no es titular del citado derecho, debe entenderse que la acción va encaminada a obtener el reconocimiento de la misma.

El derecho de pensión, consagrado en los artículos 48 y 53 de la Constitución Política, es un componente del derecho a la seguridad social, cuyo objetivo consiste, en garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez o la muerte.

Una persona solamente puede ser titular de una pensión, cuando previamente ésta ha sido reconocida mediante los procedimientos del caso, y por intermedio de las autoridades competentes, es decir, las administradores de fondos de pensiones;

por lo cual, para poder exigir el pago oportuno de una pensión o de cualquiera de sus derechos consecuenciales, como son: la garantía de pensión mínima o la actualización anual, etc., se requiere como requisito " sine qua non ", su previo reconocimiento . Esto significa que sólo puede pretenderse la satisfacción económica de las prestaciones relativas a una pensión, cuando el derecho del cual derivan su existencia ha sido previamente reconocido, es decir, existe un titulo jurídico que legitime su reclamación.

Ahora bien, en torno a la procedencia de solicitar el reconocimiento de una pensión por intermedio de la acción de tutela, la Corte en reiterada jurisprudencia ha sostenido que:

" …En lo que tiene que ver con aquellas solicitudes de protección, tendientes a obtener por la vía de la acción de tutela el reconocimiento de la pensión….la Corte estima que en manera alguna puede acceder a tales solicitudes. En efecto, reiterada jurisprudencia ha desestimado la procedencia de la acción de amparo para los referidos propósitos, con fundamento en la consideración según la cual la pensión no constituye en sí misma un derecho fundamental de eficacia directa y aplicación inmediata, sino uno de rango prestacional sujeto para su reconocimiento a la demostración de los requisitos legales establecidos por el ordenamiento jurídico para ser beneficiario del mismo. El reconocimiento o la negativa de la susodicha prestación, llevado a cabo con fundamento en la verificación sobre el cumplimiento de los requisitos de ley, es asunto que compete a las autoridades administrativas obligadas, y su decisión puede ser recurrida por la vía gubernativa e impugnada ante la jurisdicción contencioso administrativa. Por ello, en principio, por la vía de la acción de tutela no es posible obtener el reconocimiento del derecho a la pensión. En este sentido la Corte ha dicho:… … La acción de tutela es un instrumento idóneo para solicitar el pago de una pensión ya reconocida por la institución de seguridad social respectiva. Sin embargo, cuando se trata de una pensión que aún no ha sido reconocida, el particular tiene derecho a obtener una decisión por parte de la administración con base en su derecho fundamental de petición, sin que ello lo libere de la obligación de cumplir con el trámite legal previsto para el reconocimiento… …En efecto, al Juez

de tutela no le corresponde señalar el contenido de las decisiones que deban tomar las autoridades públicas en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, como la de reconocer una pensión, pues fuera de carecer de competencia para ello, no cuenta con los elementos de juicio indispensables para resolver sobre los derechos por cuyo reconocimiento y efectividad se propende. En este sentido ha sido clara la jurisprudencia de la Corporación en indicar que " los fallos emitidos en materia de acción de tutela no tienen virtualidad para declarar derechos litigiosos, menos aún cuando de estos se predica su carácter legal…" [11] Siguiendo las consideraciones señaladas, frente al caso concreto, no es procedente la tutela referente al derecho de reconocimiento de la pensión y menos aún al pago oportuno de mesadas pensiónales, si se tiene en cuenta que la accionante no era titular del citado derecho, ya que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio todavía no reconocía su pensión.

Por virtud de lo expuesto se confirmará la decisión del Consejo de Estado en cuanto declara improcedente la tutela, pero de acuerdo a las consideraciones expuestas en esta providencia.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución RESUELVE Primero:

CONFIRMAR la sentencia proferida el día 2 de noviembre de 2.000 por el Consejo de Estado, pero de acuerdo a las consideraciones expuestas en esta providencia.

Segundo: LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados. Cópiese, notifíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y Cúmplase.

RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado Ponente MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT Magistrado MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO Secretaria General [1] Sentencia T - 1653/00.

[2] Sentencia T- 567/92. [3] Subrayado fuera del texto original. [4] Sentencia T - 498/97. En igual sentido las sentencias: T - 165/97 y T - 206/97.

[5] Subrayado fuera del texto original. [6] Sentencia T- 1592/00, reiterado en las Sentencias T- 395/08, T - 1653 / 00. [7] Sentencia T - 1653/00.

[8] Subrayado por fuera del texto original. [9] Sentencia T - 403/96. Subrayado no es del texto original. [10] Sentencia T - 239/96. Reiterada por las Sentencias T- 463/97y T - 184/00.

[11] Sentencia SU-879/00. Igual consideración en las sentencias T - 038 de 1997, T - 093 de 1995, T - 074/99 y T-513 de 1998.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 19 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.