

REPÚBLICA DE COLOMBIA

RAMA JUDICIAL



**JUZGADO CUARENTA Y SIETE (47) ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA**

Bogotá D.C., primero (1º) de junio de dos mil veintidós (2022)

Clase de Proceso : **ACCIÓN DE TUTELA**
Accionante : **JULIETH XIMENA ALVARADO FANDIÑO**
Accionado : **FONDO DE PASIVO SOCIAL DE FERROCARRILES
NACIONALES DE COLOMBIA**
Radicación No. : **11001-33-42-047-2022-00167-00**
Asunto : **DERECHOS AL MÍNIMO VITAL, VIDA DIGNA, EDUCACION
Y PETICIÓN**

Como toda la actuación de la referencia se ha efectuado conforme a las reglas adjetivas que le son propias, sin que se observe causal alguna que invalide lo actuado, es procedente proferir decisión de mérito, para lo cual el **Juzgado Cuarenta y Siete (47) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá**, en ejercicio legal de la Función Pública de administrar Justicia que le es propia, y con observancia plena al derecho aplicable, dicta la presente

SENTENCIA

1.- ANTECEDENTES

Con fundamento en el art. 86 de la C.P., el Decreto 2591 de 1991 y el 1382 de 2000, procede el Despacho a decidir en primera instancia, la acción de tutela interpuesta por la señora JULIETH XIMENA ALVARADO FANDIÑO, identificada con cédula de ciudadanía número 1.010.071.033, quien actúa en nombre propio, contra el FONDO DE PASIVO SOCIAL DE FERROCARRILES NACIONALES DE COLOMBIA, por la presunta violación de sus derechos fundamentales al mínimo vital, vida digna, educación y petición.

1.1. HECHOS

La parte demandante relata los siguientes hechos:

- “1. Nací el día 23 de septiembre del 2003.*
- 2. Mi padre FELIX ANTONIO ALVARADO MUÑOZ falleció el 8 de febrero del 2006.*

3. En el momento de su fallecimiento yo contaba con un poco más de 2 años de edad.
4. A causa del fallecimiento del causante Félix Antonio Alvarado Muñoz la entidad FONDO DE PASIVO SOCIAL DE FERROCARILES NACIONALES DE COLOMBIA me otorgo una sustitución pensional.
5. Dicha prestación fue reconocida el 6 de septiembre de 2006 con número de resolución 1843 del 6 de septiembre 2006 donde me otorgaron el 50% de la pensión.
6. En el año 2014 mediante resolución 2700 de fecha 22 de octubre de 2014 y mediando la orden del Juzgado Sexto Laboral de Bogotá y confirmada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D. C. Sala Laboral de Descongestión me fue otorgado el otro 50% de la sustitución pensional.
7. Actualmente y desde enero del 2021 me encuentro cursando estudios de administración en seguridad y salud en el trabajo en la CORPORACION UNIVERSITARIA MINUTO DE DIOS – UNIMINUTO Nit 800116217-2.
8. El día 23 de septiembre del 2021 cumplí 18 años, a partir de ese momento me fue retirado el pago de mi sustitución pensional y comencé a solicitarle al FONDO DE PASIVO SOCIAL DE FERROCARILES NACIONALES DE COLOMBIA que continuara con ese pago dado que como lo indica la norma yo estaba cursando estudios en una institución superior debidamente aprobada y con el cumplimiento de lo solicitado por la norma.
9. El día 23 de septiembre del 2021, una vez cumplí 18 años le solicité al FONDO DE PASIVO SOCIAL DE FERROCARILES NACIONALES DE COLOMBIA que dado que cumplía con lo indicado por la norma, es decir, que me encontraba cursando estudios universitarios en una institución debidamente aprobada me fuera otorgada una prórroga de sustitución pensional por estudios.
10. En la actualidad no trabajo, solo me dedico a mis estudios.
11. El FONDO DE PASIVO SOCIAL DE FERROCARILES NACIONALES DE COLOMBIA me indico unos documentos que debía aportar para continuar devengando la sustitución pensional, entre ellos todos los documentos que se debieron aportar para la obtención de dicha prestación tales como registro civil de nacimiento, registro civil de defunción, documento de identidad y la más importante, certificación de estudios.
12. Posteriormente solicitaron declaraciones juramentadas.
13. Luego solicitaron que la constancia de estudios debería llevar fecha de inicio, fecha de terminación del periodo escolar e intensidad horaria la cual no debía ser inferior a 23 horas semanales, yo estudio 25 horas semanales.
14. A renglón seguido los señores del FONDO DE PASIVO SOCIAL DE FERROCARILES NACIONALES DE COLOMBIA determinaron que la firma de la señora SANDRA MILENA RODRIGUEZ ROBLES, funcionaria que firmaba la certificación de UNIMINUTO debía ir autenticada.
15. La entidad CORPORACION UNIVERSITARIA MINUTO DE DIOS – UNIMINUTO Nit 800116217-2 en efecto me suministro la certificación con la firma de la funcionaria autenticada.
16. Por último la entidad FONDO DE PASIVO SOCIAL DE FERROCARILES NACIONALES DE COLOMBIA indico que la autenticación de la firma debía ser bajo la modalidad de firma registrada y no de autenticación de forma presencial.
17. En un escrito radicado ante la entidad FONDO DE PASIVO SOCIAL DE FERROCARILES NACIONALES DE COLOMBIA se les indico que dicha solicitud desbordaba por completo lo estipulado en la norma frente a este tipo de requerimientos, se les recordó lo estipulado en los artículos 244, 257 y 260 del Código General del Proceso y se les solicito la reanudación de los pagos de la sustitución pensional.
18. A partir de ese momento la entidad FONDO DE PASIVO SOCIAL DE FERROCARILES NACIONALES DE COLOMBIA se ha limitado a evadir el tema, aducen que no encuentran el radicado y en otras oportunidades dicen que el trámite se encuentra en estudio jurídico.
19. Cabe recordar que llevo 8 meses tratando de obtener esta prórroga a la sustitución de pensión, prórroga que por cierto es determinada por la normatividad colombiana.”

1.2. DERECHOS FUNDAMENTALES PRESUNTAMENTE VULNERADOS

La parte accionante sostiene que con el actuar de la entidad accionada, se le han vulnerado los derechos fundamentales al mínimo vital, vida digna, educación y petición.

1.3. PRETENSIONES

Con la acción de tutela, la demandante pretende se ordene al FONDO DE PASIVO SOCIAL DE FERROCARRILES NACIONALES DE COLOMBIA, a:

- Restituirle de forma inmediata el pago de la sustitución pensional.
- Pagarle la mesada pensional correspondiente a los meses de octubre, a diciembre de 2021 y de enero a mayo de 2022.

II. ACTUACIÓN PROCESAL

Como la solicitud reunió los requisitos de ley, se le dio curso a través del auto admisorio del 19 de mayo de 2022 se notificó al **REPRESENTANTE LEGAL DEL FONDO DE PASIVO SOCIAL DE FERROCARRILES NACIONALES DE COLOMBIA**, para que informara a este Despacho sobre los hechos expuestos en la acción de tutela.

III. CONTESTACIÓN DE LA ACCIÓN DE TUTELA

Con memorial remitido mediante mensaje de datos el 25 de mayo de 2022¹, la Jefe Oficina Asesora Jurídica del Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, contestó la acción, informando que al recibir la notificación de la acción de tutela, solicitaron al GIT de prestaciones económicas de la entidad que rindiera un informe respecto al caso concreto.

Mediante Memorando No. 202203100041963 de fecha 20/05/2022, el GIT de prestaciones económicas rindió un informe manifestando lo siguiente:

*“(…)
Conforme a la Acción de Tutela de la referencia y en atención a la petición asignada a través del radicado interno No. 202202200059472, en la cual la joven JULIETH XIMENA ALVARADO FANDIÑO identificada con Cédula de Ciudadanía No. 1.010.071.033, se ha dirigido a este establecimiento público, a solicitar prórroga del derecho de sustitución pensional originada en el fallecimiento del señor FELIX ANTONIO ALVARADO MUÑOZ(Q.E.P.D.), quien en vida se identificó con cedula de Ciudadanía No.2.927.019, alegando para tal fin su condición de hija del causante incapacitada para trabajar por razón de sus estudios, comedidamente me permito informar que la misma ha surtido los trámites internos de reparto por competencia y que actualmente el trámite se encuentra en el GIT PRESTACIONES ECONÓMICAS, realizando las gestiones internas de verificación, investigación y estudio jurídico de la documentación, en aras de resolver la petición, una vez se finalice esta etapa, se procederá a efectuar una respuesta de fondo.”*

¹ Cfr. Documento digital 06

De acuerdo con lo anterior, la accionada indica que, como en la actualidad se encuentran realizando todas las gestiones administrativas a fin de brindar una respuesta de fondo, no se presenta vulneración del derecho fundamental de petición que le asiste a la demandante, por lo que solicita se declare la improcedencia de la acción.

IV. CONSIDERACIONES

4.1. Problema jurídico

El problema jurídico se contrae a determinar si se presenta vulneración por parte del Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, a los derechos fundamentales al mínimo vital, vida digna, educación y petición que le asisten a la joven Julieth Ximena Alvarado Fandiño, quien es beneficiaria de una pensión de sobrevivientes, la cual le fue suspendida por el cumplimiento de la mayoría de edad.

Para resolver el problema jurídico este Despacho recordará las generalidades de la acción de tutela, en especial su condición de procedencia cuando se trata del pago de prestaciones sociales y se estudiarán los derechos fundamentales invocados como vulnerados a la luz de las pretensiones de la accionante.

4.2. Generalidades de la acción de tutela

La acción de tutela, es considerada como una de las grandes innovaciones del Constituyente de 1991, y tiene como objeto salvaguardar en una forma efectiva, eficiente y oportuna los derechos fundamentales, pues se trata de un mecanismo expedito que permite la protección inmediata de aquellos.

Este mecanismo, el cual está consagrado en el artículo 86 de la Constitución Política y fue desarrollado por el Decreto 2591 de 1991, ha sido propuesto como un elemento procesal complementario, específico y directo cuyo objeto es la protección concreta e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos sean violados o se presente amenaza de su violación, sin que se pueda plantear en esos estrados discusión jurídica sobre el derecho mismo.

Ha de advertirse que tanto en la norma constitucional como en la reglamentaria, el ejercicio de la citada acción está supeditado a la presentación ante el Juez Constitucional de una situación concreta y específica de violación o amenaza de

vulneración, de los derechos fundamentales, cuya autoría debe ser atribuida a cualquier autoridad pública, o en ciertos eventos definidos por la ley a sujetos particulares; además, el sujeto que invoca la protección debe carecer de otro medio de defensa judicial para proteger los derechos cuya tutela pretende, pues de existir estos la tutela es improcedente, excepto cuando se use como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, al no ser suficientes los mecanismos ordinarios para lograr la protección reclamada.

4.3. Procedencia de la acción de tutela cuando se solicita el trámite de prestaciones sociales por parte de estudiantes

La acción de tutela es un mecanismo previsto en la Constitución, encaminado a la protección inmediata de los derechos fundamentales frente a la acción u omisión de cualquier autoridad pública, de la cual se desprenda vulneración o amenaza a los mismos; el cual sólo es procedente en la medida en que no se disponga de otro medio eficaz de defensa judicial para salvaguardar los derechos invocados, a menos que se utilice como mecanismo transitorio para conjurar un perjuicio irremediable, o para hacer cesar un daño que se le viene ocasionando al tutelante.

En razón a la naturaleza de la tutela, la H. Corte Constitucional en Sentencia T-103 del 8 de febrero de 2008, señaló que este no puede interponerse para reclamar el pago de prestaciones sociales, pues estas son controversias de carácter litigioso que le corresponde resolver a la jurisdicción laboral, sumado al hecho de que la seguridad social no es considerada en sí misma como un derecho fundamental, “*sino como un derecho social que no tiene aplicación inmediata*”, que conlleva que los litigios generados en torno a este tema deben ser resueltos por la justicia ordinaria.

Entre las prestaciones sociales que su debate corresponde a la justicia ordinaria, se encuentra la pensión de sobrevivientes, la cual busca amparar a las personas que dependían económicamente de los ingresos de la actividad laboral de un trabajador que falleció y cumplió con las cotizaciones al sistema de seguridad social en pensiones vigente.

El propósito principal de esta prestación es garantizar a la familia o dependientes del trabajador las mismas condiciones económicas que tenían antes del fallecimiento de su ser querido, soportando de esta manera los riesgos económicos de la viudez y orfandad.

En cuanto al reconocimiento de esta prestación, se tiene que en los artículos 45 y 46 de la ley 100 de 1993, se establecen sus beneficiarios y los requisitos que deben cumplir para ser reconocidos como tal. De allí que, cuando el beneficiario cumple con todos los requisitos para obtener la pensión de sobrevivientes la entidad de previsión está en la obligación de realizar los pagos de la mesada pensional y con ello evitar la vulneración de derechos y el incumplimiento del régimen legal.

Entre los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes se encuentran los hijos mayores de edad, quienes para tener derecho a la prestación deben cumplir las siguientes condiciones²:

- (i) tener entre dieciocho (18) y veinticinco (25) años cumplidos;
- (ii) no poder trabajar por estar estudiando, y
- (iii) depender económicamente del pensionado o del afiliado antes de su muerte.

En relación con el requisito de imposibilidad para trabajar, la Ley 1572 de 2012 definió las condiciones mínimas que se deben reunir para acreditarla, de allí que en su artículo 2º señaló que las personas que cursan estudios en educación superior deben aportar a la entidad correspondiente una certificación expedida por el establecimiento educativo donde se cursen los respectivos estudios, y “[...] en la cual conste que el estudiante cumplió con la dedicación a las actividades académicas curriculares con una intensidad académica no inferior a **veinte (20) horas semanales**”

En lo que se refiere al cumplimiento del requisito de certificación de horas académicas, la Corte Constitucional ha resuelto que “(...) *Independientemente de la intensidad académica registrada en el certificado de estudio, la entidad encargada de pagar las*

² Este requisito aplica para ambos regímenes pensionales, según se puede constatar en los artículos 47 y 74 de la Ley 100 de 1993. A este respecto, la Corte ha señalado que cuando los beneficiarios son estudiantes de hasta veinticinco (25) años de edad, la pensión de sobrevivientes no sólo busca garantizar su derecho fundamental al mínimo vital, sino también su derecho a la educación, pues pretende ayudarles a satisfacer sus necesidades básicas sin que tengan que descuidar o desistir de los procesos formativos que les permitirán valerse por sí mismos en el futuro. A este respecto, se puede ver la Sentencia C-451 de 2005 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), donde la Sala Plena conoció de una demanda de constitucionalidad presentada contra la expresión “y hasta los 25 años” contenida en el artículo 13 de la Ley 797 de 2003, por medio de la cual se reformaron algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptaron disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales. En dicha providencia, la Corporación declaró que la expresión atacada era exequible porque el límite de los veinticinco (25) años respondía a un criterio razonable, en cuanto era posible inferir que, a partir de esa edad, un joven ya ha culminado sus estudios (incluso los de educación superior) y se encuentra en capacidad para generar ingresos vinculándose al mercado laboral como trabajador dependiente o independiente. En relación a cómo se debe calcular la edad, en la citada providencia la Sala Plena entendió que un joven puede ser beneficiario de la pensión de sobrevivientes hasta que no supere los veinticinco (25) años de edad.

*mesadas pensionales tiene el deber de verificar si materialmente la persona cumple con el mínimo de horas exigido en la ley antes de proceder a suspender el pago de la prestación social que disfruta pues, de lo contrario, vulneraría sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social y a la educación. Para tal efecto, la entidad debe tener en cuenta las horas presenciales de estudio, las horas no presenciales y el cumplimiento de los requisitos de grado que adelanta el estudiante, sin importar que tenga o no una matrícula vigente.*³ La aplicación de la mencionada regla, ha dado lugar a que la Corporación ampare los derechos fundamentales al mínimo vital y educación de estos estudiantes, ordenando la reactivación del pago de las mesadas pensionales que fueron suspendidas por trabas en el trámite.

Han sido reiterados los casos en los que la Corte Constitucional en protección a los derechos fundamentales a la educación y al mínimo vital ha ordenado la reactivación de pagos de mesadas pensionales debidamente reconocidas a estudiantes mayores de edad.⁴

De tal manera, la acción de tutela resulta procedente cuando va encaminada a la protección de los derechos fundamentales a la educación y al mínimo vital⁵, los cuales se pueden ver comprometido por la falta de pago de la mesada pensional que fue legalmente reconocida.

4.3. Derecho al mínimo vital

La jurisprudencia de la H. Corte Constitucional ha reiterado que el mínimo vital es un derecho fundamental, el cual se deriva directamente del Estado Social de Derecho y se encuentra relacionado estrechamente con la dignidad humana, como valor fundante del ordenamiento jurídico, así como con la garantía del derecho a la vida misma, a la salud, al trabajo y a la seguridad social. En este sentido, en concepto de dicha Corporación, el mínimo vital *“constituye la porción de los ingresos del trabajador o pensionado que están destinados a la financiación de sus necesidades básicas, como son la alimentación, la vivienda, el vestido, el acceso a los servicios públicos*

³ Sentencia T-664 de 2015

⁴ Véanse sentencias T-763 de 2003, T-333 de 2003, T-602 de 2008, T-917 de 2009, T-730 de 2012, T-150 de 2014 y T-664 de 2015, entre otras.

⁵ A este respecto, se pueden consultar las Sentencias T-196 de 2000 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), T-243 de 2002 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-433 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-857 de 2002 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), T-763 de 2003 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-333 de 2008 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-602 de 2008 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-917 de 2009 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), T-730 de 2012 (M.P. Alexei Julio Estrada) y T-150 de 2014 (M.P. Mauricio González Cuervo), entre muchas otras. En estas providencias, las diferentes Salas de Revisión se pronunciaron sobre la procedibilidad de la acción de tutela para el cobro de prestaciones sociales al resolver casos de estudiantes beneficiarios de la pensión de sobrevivientes a quienes las entidades correspondientes les suspendieron los pagos de sus mesadas alegando que no acreditaron la condición de estudiantes, que habían cumplido la mayoría de edad, que tenían bajo rendimiento académico o que enfrentaban un problema administrativo interno a raíz del cual no podían pagarles.

*domiciliarios, la recreación, la atención en salud, prerrogativas cuya titularidad es indispensable para hacer efectivo el derecho a la dignidad humana, valor fundante del ordenamiento jurídico constitucional*⁶.

Con respecto al contenido del derecho al mínimo vital, se ha indicado, que el mismo no se agota con la satisfacción de las necesidades mínimas de la persona, o de su grupo familiar, que simplemente le procure la mera subsistencia, sino que tiene un contenido mucho más amplio, en cuanto comprende tanto lo correspondiente a la satisfacción de las necesidades básicas de las personas para su subsistencia, como lo necesario para procurarle una vida en condiciones dignas, tales como alimentación, vestuario, salud, educación, vivienda, recreación y medio ambiente, que consideradas todas en su conjunto, constituyen los presupuestos para la construcción de una calidad de vida aceptable para los seres humanos.

4.4. Derecho a la vida digna

El derecho a la vida digna o dignidad humana, se constituye como un derecho fundamental autónomo, y cuenta con los elementos de todo derecho: un titular claramente identificado (las personas naturales), un objeto de protección más o menos delimitado (autonomía, condiciones de vida, integridad física y moral) y un mecanismo judicial para su protección (acción de tutela). Se consolida entonces como verdadero derecho subjetivo, es claro que la vida no puede reducirse a la mera subsistencia, sino que implica el vivir adecuadamente en condiciones de dignidad.

En palabras de la H. Corte Constitucional la dignidad humana equivale “(i) *al merecimiento de un trato especial que tiene toda persona por el hecho de ser tal; y (ii) a la facultad que tiene toda persona de exigir de los demás un trato acorde con su condición humana. Por tanto, la dignidad humana se erige como un derecho fundamental, de eficacia directa, cuyo reconocimiento general compromete el fundamento político del Estado*”.

Conforme lo anterior, la Corporación ha considerado que este derecho puede ser visto desde tres perspectivas:

1. La dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características.

⁶ Sentencia T-687 de 2017

2. La dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia; y
3. La dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral o, en otras palabras, que los ciudadanos puedan vivir sin ser sometidos a cualquier forma de humillación o tortura.

Así, si el ser humano se ve afectado en alguna de las perspectivas anteriores, el juez constitucional se ve obligado a intervenir a su favor, dado que, la violación de este derecho conlleva la vulneración de muchos más.

4.5. Derecho a la educación

La educación está reconocida en el artículo 67 de la Constitución Política como derecho fundamental para “*propender por la formación de los individuos para que puedan desarrollar y fortalecer sus habilidades cognitivas, culturales, físicas, entre otras*”⁷ y como servicio público para “*garantizar que todas las personas tengan acceso al conocimiento, la ciencia y la técnica, así como a los demás bienes y valores de la cultura, en consonancia con los fines y principios constitucionales del Estado Social y Democrático de Derecho*”⁸.

Al respecto, la Corte Constitucional⁹ ha reconocido tres deberes a cargo del Estado y de aquellos que prestan el servicio público de educación:

1. **Respeto:** evitar medidas que obstaculicen o impidan el derecho a la educación;
2. **Protección:** adoptar las medidas tendientes a garantizar que la educación no sea obstaculizada por terceros y
3. **Cumplimiento:** asegurar que los individuos y las comunidades disfruten efectivamente del derecho a la educación, mediante “la movilización de recursos económicos y un desarrollo normativo, reglamentario y técnico”.

Lo anterior, para garantizar las cuatro facetas del derecho fundamental a la educación: i) disponibilidad; ii) accesibilidad; iii) adaptabilidad; y iv) aceptabilidad, las cuales son explicadas por la Corte Constitucional¹⁰, así:

- *Disponibilidad. El Estado tiene la obligación de “crear y financiar suficientes instituciones educativas a disposición de todos aquellos que demandan su ingreso al sistema educativo,*

⁷ Sentencia T-091 de 2018

⁸ Sentencia T-434 de 2018

⁹ Sentencias T-167 de 2019, T-106 de 2019, T-091 de 2018, T-743 de 2013, T-308 de 2011 y T-533 de 2009

¹⁰ Sentencia T-124 de 2020

*abstenerse de impedir a los particulares fundar instituciones educativas e invertir en infraestructura para la prestación del servicio”.*¹¹ Es decir, la dimensión de disponibilidad implica “la satisfacción de la demanda educativa por dos vías: impulsando la oferta pública y facilitando la creación de instituciones educativas privadas. Pero, además, supone que dichas instituciones y los programas correspondientes estén disponibles para los estudiantes”¹²

- *Accesibilidad. El Estado debe garantizar la igualdad en el acceso al sistema educativo, esto es, debe eliminar “todo tipo de discriminación en el mismo”¹³ y ofrecer “facilidades para acceder al servicio desde el punto de vista geográfico y económico”¹⁴ Por tanto, la accesibilidad responde a los criterios de (i) no discriminación, en virtud de lo cual la educación debe ser “accesible a todos, especialmente a los grupos vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación”¹⁵ ; (ii) accesibilidad material, a la luz de lo cual el servicio educativo debe ser accesible desde el punto de vista físico, ya sea mediante una “localización geográfica de acceso razonable o por medio de la tecnología moderna”¹⁶ y, por último, (iii) accesibilidad económica, es decir, que la educación “ha de estar al alcance de todos”¹⁷ y, en particular, que “solo la educación básica primaria tiene carácter gratuito y obligatorio en las instituciones estatales, mientras progresivamente se alcanza la gratuidad universal para los niveles de secundaria y la educación superior”¹⁸*
- *Adaptabilidad. El Estado tiene la obligación de (i) adaptar la educación a las necesidades y demandas de los estudiantes, así como (ii) garantizar la continuidad en la prestación del servicio educativo. En consecuencia, “la educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados”¹⁹. Como manifestación de la adaptabilidad, el artículo 68 de la Constitución Política impone al Estado, entre otros, el deber de asegurar la prestación del servicio de educación a las personas en situación de discapacidad y a los ciudadanos con capacidades excepcionales.*
- *Aceptabilidad. El Estado debe garantizar la calidad en la prestación del servicio educativo²⁰. Al respecto, la Corte ha señalado que el Estado está en la obligación de “garantizar que, de forma y de fondo, la enseñanza, los programas y los métodos pedagógicos sean de calidad y resulten pertinentes y adecuados de conformidad con la comunidad y la cultura a la que se dirigen”²¹. Este deber se materializa, por ejemplo, en la inspección y vigilancia que ejerce el Estado sobre las instituciones educativas (artículo 67 C.P.) y en la exigencia constitucional de que la enseñanza esté a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica (artículo 68 C.P.).*

De acuerdo con lo anterior, el Estado y sus agentes y/o particulares que presten el servicio educativo deben propender que el mismo sea prestado sin modo de obstaculización alguno.

4.6. Derecho de petición

¹¹ Sentencias C-376 de 2010, T-006 de 2019, T-207 de 2018, T-611 de 2011, T-805 de 2007 y T-550 de 2007, entre otras.

¹² Sentencia T-743 de 2013.

¹³ Sentencias C-376 de 2010, T-434 de 2018, T-207 de 2018, T-105 de 2017, T-097 de 2016, T-139 de 2013 y T-779 de 2011, entre otras.

¹⁴ Ibidem

¹⁵ Sentencias C-376 de 2010, T-434 de 2018 y T-091 de 2018.

¹⁶ Ibidem

¹⁷ Ibidem

¹⁸ Sentencia T-434 de 2018.

¹⁹ Sentencias T-480 de 2018 y T-680 de 2017. Cfr. Sentencia T-743 de 2010.

²⁰ Sentencias C-376 de 2010, T-020 de 2019, T-434 de 2018, T-137 de 2015 y T-779 de 2011, entre otras.

²¹ Sentencia T-279 de 2018.

El derecho de petición está consagrado en el **artículo 23 de la Constitución Política**, como el derecho que toda persona tiene a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades por motivos de interés general o particular.

El anterior derecho fue reglamentado por la **ley 1755 del 30 de junio de 2015**; en su artículo 13, dispone que toda actuación de una persona ante autoridad corresponde al ejercicio del derecho de petición del art. 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo.

Las peticiones que se pueden realizar son:

- Reconocimiento de un derecho.
- Intervención de una entidad o funcionario.
- Resolución de una situación jurídica.
- Prestación de un servicio.
- Requerir información.
- Consultar.
- Examinar y requerir copias de documentos.
- Formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.

De acuerdo con lo expresado por la H. Corte Constitucional, el núcleo esencial del derecho de petición radica en la obtención de una *“resolución pronta y oportuna de la cuestión planteada por el administrado, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido”*²².

De acuerdo con lo anterior, se hace necesario advertir que no puede ser cualquier comunicación devuelta al peticionario, con la cual se considere satisfecho su derecho de petición: pues se habla de una verdadera respuesta, que, si bien no tiene que ser siempre favorable a las pretensiones del peticionario, sí debe cumplir con los requisitos **de ser oportuna, resolver de fondo lo solicitado de manera clara, precisa y congruente, además de ser puesta en conocimiento del peticionario.**

Ahora bien, en cuanto al término otorgado por la ley para que las autoridades resuelvan las peticiones, se tiene que, el plazo general es de 15 días después de la recepción de la solicitud; si se trata de petición de documentos o información, la petición deberá ser resuelta dentro de los 10 días siguientes a su recepción y si no se le da respuesta al peticionario se entenderá que la solicitud ha sido aceptada y

²² Corte Constitucional, sentencia T-377/2000.

por ende las copias se entregarán dentro de los 3 días siguientes; y si las peticiones se refieren a consultas, las mismas deberán resolverse dentro de los 30 días siguientes a su recepción.

Sin perjuicio de lo anterior, de conformidad con lo previsto en el Decreto 491 de 2020²³, el término de las peticiones generales fueron ampliados a treinta (30) días mientras subsista la emergencia sanitaria declarada por Covid 19; teniendo en cuenta que en virtud de la Ley 2207 del 17 de mayo de 2022, se derogó lo dispuesto en los artículos 5 y 6 del Decreto 491 de 2020, relacionados con la ampliación del plazo para resolver peticiones, se tiene que a partir del 18 de mayo de 2022, el término para resolver peticiones es el dispuesto en la Ley 1755 de 2015.

Por otra parte, si para resolver la petición la autoridad obligada encuentra que la misma está incompleta y que la información faltante es necesaria para resolver de fondo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 1755 de 2015, la autoridad debe requerir al peticionario dentro de los diez (10) días siguientes a la radicación de la petición para que la complete en el término máximo de un (1) mes.

A partir del día siguiente de radicados los documentos o información requerida, se reanudará el término para resolver.

Si dentro del término dispuesto por la ley el peticionario no aporta la información o documentos solicitados, la petición se tendrá como desistida, salvo que antes de vencerse el plazo solicite prórroga hasta por un término igual, por lo que vencido ese término sin el cumplimiento de los requisitos, la autoridad decretará el desistimiento y archivo del expediente, mediante acto administrativo motivado, sin perjuicio que la solicitud vuelva a ser presentada con el lleno de los requisitos legales.

Ahora bien, en cuanto a las solicitudes relacionadas con el derecho a la pensión de vejez, invalidez y sobrevivencia, **el artículo 19 del Decreto 656 de 1994 establece que deberán decidirse en un plazo máximo de cuatro (4) meses.**

De igual manera, el artículo 4° de la Ley 700 de 2001 prevé que los operadores públicos y privados del Sistema General de Pensiones y Cesantías contarán con un plazo no mayor a seis (6) meses, a partir del momento en que se eleve la solicitud de reconocimiento por parte del interesado, para adelantar los trámites necesarios

²³ *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*,

tendientes al pago de las mesadas correspondientes, so pena de incurrir en una mala conducta y, en consecuencia, responder solidariamente en el pago de la indemnización moratoria a que haya lugar si el afiliado ha debido recurrir a los tribunales para el reconocimiento de su pensión o cesantía y el pago de costas judiciales.

Conforme con las normas previamente señaladas y la jurisprudencia constitucional se tiene que:

(i) Dentro de los quince (15) días siguientes a la interposición de una solicitud pensional, la administradora debe informar al peticionario sobre el estado en el que se encuentra su trámite, las razones por las cuales ha demorado la respuesta y la fecha en la que responderá de fondo sus inquietudes²⁴.

(ii) Las solicitudes pensionales deben resolverse en un término no mayor a cuatro (4) meses, contados a partir de la presentación de la petición²⁵.

(ii) Los fondos de pensiones cuentan con seis (6) meses, a partir de la solicitud, para adoptar todas las medidas necesarias que faciliten el pago efectivo de mesadas pensionales²⁶.

(iii) La entidad debe emitir un pronunciamiento de fondo, es decir, que las solicitudes se resuelvan materialmente y, además, notificarlas al peticionario²⁷.

El Derecho de petición adquiere real importancia en un Estado Social de Derecho como el nuestro, por cuanto es considerado como uno de los instrumentos fundamentales con que cuenta el Estado, para hacer efectiva la Democracia participativa, pues con fundamento en este los ciudadanos pueden acudir ante las autoridades públicas con el fin de informarse y hacer efectivos los demás derechos fundamentales, sin perjuicio de que quienes invocan el derecho de petición cumplan también con sus obligaciones legales.

4.7. Material probatorio:

A plenario fueron allegados i) registro de nacimiento serial No. 31476414; ii) registro civil de defunción serial No. 5745086; iii) Resolución No. 2700 del 22 de octubre de 2014; iv) petición No. 202102200575922, del 28 de septiembre de 2021, v) oficio No. 202103100571911 del 06 de diciembre de 2021; vi) oficio No. 202103100578471 del 16 de diciembre de 2021; vii) peticiones del 20 y 23 de diciembre de 2021; 23 de marzo y 19 de abril de 2019 radicados por la accionante en los que adjunta certificados de escolaridad; y viii) pantallazos de correos electrónicos enviados por

²⁴ Artículo 23 de la Constitución Política, Sentencias SU-975 de 2003, T-086 de 2015 y T-238 de 2017.

²⁵ Artículo 19 del Decreto 656 de 1994. Ver sentencias SU-975 de 2003, T-237 de 2016 y T-238 de 2017.

²⁶ Artículo de la Ley 700 de 2001, Sentencia T-238 de 2017.

²⁷ T-155 de 2018.

la demandante, la Universidad UNIMINUTO y por un funcionario del Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia.

4.8. Caso concreto

El asunto que se revisa, corresponde a la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la vida digna, al mínimo vital, educación y petición que le asisten a la joven Julieth Ximena Alvarado Fandiño, por parte del **FONDO DE PASIVO SOCIAL DE FERROCARRILES NACIONALES DE COLOMBIA**, que suspendió el pago de la pensión de sobrevivientes que le fue reconocida en un 100% mediante Resolución No. 2700 del 22 de octubre de 2014, por el cumplimiento de la mayoría de edad y por la presunta falta de información en un certificado de estudios expedido por institución de educación superior.

La demandante en el libelo de la acción informa que recibe la prestación desde que tenía 2 años de edad cuando su padre falleció, lo que indica que dicha mesada corresponde su único modo de sustento, dado que no trabaja ni tiene quien solvante sus gastos básicos y educativos.

Informa también que a la fecha lleva 8 meses sin el pago de la mesada pensional, debido a trámites innecesarios puestos por la entidad de previsión, por lo que a pesar de conocer que el trámite de la tutela es subsidiario, indica que en caso de vulneración del derecho fundamental a la educación y al mínimo vital, la misma puede ser concedida, dado que la pensión que recibe es su única fuente de ingresos, por lo anterior solicita que a través del mecanismo constitucional se ordene al FONDO DE PASIVO SOCIAL DE FERROCARRILES NACIONALES DE COLOMBIA, a i) restituirle de forma inmediata el pago de la sustitución pensional y ii) pagarle la mesada pensional correspondiente a los meses de octubre, a diciembre de 2021 y de enero a mayo de 2022.

Admitida y notificada la demanda, el FONDO DE PASIVO SOCIAL DE FERROCARRILES NACIONALES DE COLOMBIA, informó a este Despacho que, mediante Memorando No. 202203100041963 de fecha 20/05/2022, el GIT de prestaciones económicas de la entidad rindió un informe manifestando lo siguiente:

“(…)

Conforme a la Acción de Tutela de la referencia y en atención a la petición asignada a través del radicado interno No. 202202200059472, en la cual la joven JULIETH XIMENA ALVARADO FANDIÑO identificada con Cédula de Ciudadanía No. 1.010.071.033, se ha dirigido a este establecimiento público, a solicitar prórroga del derecho de sustitución pensional originada en el fallecimiento del señor FELIX ANTONIO ALVARADO MUÑOZ(Q.E.P.D.), quien en vida se identificó con cedula de Ciudadanía No.2.927.019,

alegando para tal fin su condición de hija del causante incapacitada para trabajar por razón de sus estudios, comedidamente me permito informar que la misma ha surtido los trámites internos de reparto por competencia y que actualmente el trámite se encuentra en el GIT PRESTACIONES ECONÓMICAS, realizando las gestiones internas de verificación, investigación y estudio jurídico de la documentación, en aras de resolver la petición, una vez se finalice esta etapa, se procederá a efectuar una respuesta de fondo.”

De las pruebas aportadas al proceso se evidencia que:

- La accionante es beneficiaria de una pensión de sobrevivientes reconocida en un 100% mediante Resolución No. 2700 del 22 de octubre de 2014, con ocasión del fallecimiento de su padre señor Félix Antonio Alvarado Muñoz, quien se identificaba con C.C. No. 2.927.019
- La accionante nació el 23 de septiembre de 2003, por lo que la mayoría de edad la cumplió el 23 de septiembre de 2021.
- Con petición No. 202102200575922, del 28 de septiembre de 2021, la accionante solicitó al Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, prórroga de sustitución pensional reconocida, por cumplimiento de mayoría de edad y cursar estudios de educación superior; para lo cual adjuntó certificado de escolaridad, documentos de identificación y declaración juramentada.
- Con oficio No. 202103100571911 del 06 de diciembre de 2021, el Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, le informó a la peticionaria que para continuar con el trámite debía allegar “*certificación de estudios de la CORPORACIÓN UNIVERSITARIA MINUTO DE DIOS, para el programa o grado académico que corresponda, indicando tanto la fecha exacta de inicio como la fecha exacta de terminación del año o semestre escolar, así mismo dicha certificación deberá indicar la intensidad horaria semanal; la cual deberá ir con la firma del(la) secretario(a) General o de quien corresponda debidamente AUTENTICADA o con la firma que se encuentre registrada en Notaría.”*
- Sin esperar respuesta por parte de la peticionaria, con oficio No. 202103100578471 del 16 de diciembre de 2021, el Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, negó la solicitud de prórroga de sustitución pensional, al considerar que no cumplía con los requisitos exigidos como quiera que de la certificación expedida por la Universidad UNIMINUTO se informa que la intensidad horaria semanal es de seis (6) horas y la exigida por la ley es de veinte (20) horas.
- Con radicados del 20 y 23 de diciembre de 2021, la peticionaria solicitó al Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, prórroga en el término para entregar la certificación académica, como quiera que la institución universitaria se encontraba en vacaciones.

- Al contar con el documento requerido, como radicados del 23 de marzo y 19 de abril de 2022, la peticionaria envió al Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, certificación de estudios autenticada, expedida por la Secretaria de la Sede Rectoría Cundinamarca de la Universidad UNIMINUTO, en la que consta que, cursa en esa Institución Universitaria el programa de Administración en Seguridad y Salud en el Trabajo, en la jornada Distancia, durante los periodos académicos de 16 semanas cada uno, cursando para esa fecha cuarto semestre, con una intensidad de 25 horas semanales, con fecha de inicio de clases 11 de enero y finalización 01 de mayo de 2022, lo anterior, para que le fuera reconocida la solicitud de prórroga pensional.
- De correos electrónicos cruzados entre la demandante, la Universidad UNIMINUTO y un funcionario del Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, se constata que la entidad de previsión le exige a la peticionaria que, el certificado de escolaridad expedido por la institución educativa debe contar con firma registrada en Notaría del Secretario Académico o representante legal de la Universidad, o en su defecto que se realice trámite de reconocimiento de firma por parte de Notario.

Vistas y analizadas las pruebas, el Despacho encuentra que la joven Julieth Ximena Alvarado Fandiño, quien tiene 18 años de edad, en la actualidad está cursando cuarto (4º) semestre del programa de Administración en Seguridad y Salud en el Trabajo en la Universidad Minuto de Dios, con una intensidad de 25 horas semanales. Dicha información fue certificada por la institución de educación superior, en atención al requerimiento del FONDO DE PASIVO SOCIAL DE FERROCARRILES NACIONALES DE COLOMBIA, para estudiar la solicitud de prórroga de pensión de sobrevivientes radicada el 28 de septiembre de 2021.

Pese a que la institución educativa certificó la calidad de estudiante que le asiste a la accionante, la entidad de previsión niega la prórroga del pago pensional al considerar que la certificación expedida no cumple con la intensidad horaria exigida ni cuenta con firma registrada en Notaría del Secretario Académico o representante legal de la Universidad o con reconocimiento de firma por parte de Notario, lo que demuestra una clara violación a los derechos fundamentales a la educación y al mínimo vital de la accionante, sumado a la posible afectación de su derecho a la vida en dignidad y a la seguridad social y salud²⁸, dado que para la continuación de un pago que le fue legalmente reconocido por la muerte de su padre, se le están exigiendo requisitos que exceden lo autorizado por la ley, dado

²⁸ Dado que el reconocimiento de la pensión incluye la prestación de los servicios médicos.

que de conformidad con el artículo 47 de la ley 100 de 1993 y con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 1574 de 2012, para tener derecho a la pensión de sobrevivientes cuando el beneficiario es un hijo de 18 a 25 años, únicamente se requiere que esté incapacitado para trabajar por razón de estudios con su debida acreditación.

Como la institución de educación superior acreditó que la joven Julieth Ximena Alvarado Fandiño, está estudiando en dicha universidad con una intensidad de 25 horas semanales y la demandante no cuenta con otros medios de subsistencia, se hace necesario que a través de la acción de tutela se amparen los derechos fundamentales a la educación y al mínimo vital de la accionante, dado que este mecanismo constitucional resulta ser el adecuado para evitar un perjuicio irremediable, como quiera que la accionante lleva 8 meses sin recibir la mesada pensional, la cual es su único recurso económico y, pese a haber realizado todos los trámites necesarios ante la entidad de previsión, esta sigue obstaculizando su solicitud y, obligar a la joven accionante a que acuda ante los jueces ordinarios resulta desproporcionado, en primer lugar, por el tiempo que le significaría continuar sin su sustento mínimo, lo que podría acarrear la afectación de su calidad de vida y que deba retirarse de la universidad por no poder cumplir con los pagos de su matrícula y demás obligaciones, y en segundo lugar, porque el reconocimiento de la prestación no está en debate, dado que el derecho a la pensión de sobrevivientes ya le fue reconocido legalmente y el trámite solicitado únicamente corresponde a la prórroga por cumplimiento de la acreditación de estudiante.

En virtud de lo anterior, este Despacho concederá la tutela amparando los derechos fundamentales a la educación y mínimo vital que le asisten a la joven Julieth Ximena Alvarado Fandiño, para lo cual ordenará al FONDO DE PASIVO SOCIAL DE FERROCARRILES NACIONALES DE COLOMBIA que, en el término de CUARENTA Y OCHO (48) HORAS, siguientes a la notificación de esta providencia, cumpla con las siguientes ordenes:

1. Reactive el pago de la mesada pensional reconocida a la accionante mediante Resolución No. 2700 del 22 de octubre de 2014.
2. Realice de manera retroactiva el pago de las mesadas pensionales adeudadas a la fecha.
3. Se abstenga en lo sucesivo de exigir que la certificación de estudios universitarios expedida por la institución de educación superior a la que esté inscrita la accionante cuente con firma registrada en Notaría del Secretario

Académico o representante legal de la Universidad, o en su defecto que se realice trámite de reconocimiento de firma por parte de Notario, como quiera que el documento original expedido por la institución de educación superior o su copia, tiene valor legal, por lo que la administración no puede sumarle requisitos a la ley.

Finalmente, la tutela se negará respecto al derecho fundamental de petición como quiera que con oficio No. 202103100578471 del 16 de diciembre de 2021, el Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, negó la solicitud de prórroga de sustitución pensional, lo que significa que en el caso de autos se resolvió la petición. Lo anterior, sin perjuicio de que la solicitud fue negada vulnerando los derechos fundamentales a la educación y al mínimo vital que le asisten a la accionante, como se indicó en párrafos anteriores.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado 47 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: PRIMERO: CONCEDER la tutela, por la vulneración de los derechos fundamentales a la educación y al mínimo vital, presentada por la señora JULIETH XIMENA ALVARADO FANDIÑO, identificada con cédula de ciudadanía número 1.010.071.033, contra el FONDO DE PASIVO SOCIAL DE FERROCARRILES NACIONALES DE COLOMBIA, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este fallo.

SEGUNDO: ORDENAR al **REPRESENTANTE LEGAL DEL FONDO DE PASIVO SOCIAL DE FERROCARRILES NACIONALES DE COLOMBIA** o a quien haga sus veces, que, en el término de CUARENTA Y OCHO HORAS (48) siguientes a la notificación de esta sentencia, cumpla con las siguientes ordenes:

1. Reactive el pago de la mesada pensional reconocida a la accionante mediante Resolución No. 2700 del 22 de octubre de 2014.
2. Realice el pago de las mesadas pensionales adeudadas a la fecha.
3. Se abstenga en lo sucesivo de exigir que la certificación de estudios universitarios expedida por la institución de educación superior a la que esté inscrita la accionante cuente con firma registrada en Notaría del Secretario Académico o representante legal de la Universidad, o en su defecto que se realice trámite de reconocimiento de firma por parte de Notario, como

quiera que el documento original expedido por la institución de educación superior o su copia, tiene valor legal, por lo que la administración no puede sumarle requisitos a la ley.

TERCERO: NEGAR LA TUTELA, respecto a la protección del derecho fundamental de petición, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este fallo.

CUARTO: NOTIFÍQUESE a la entidad accionada, a la parte accionante y al Defensor del Pueblo, por el medio más expedito, de conformidad con lo previsto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

QUINTO: Si no fuere impugnada la presente decisión judicial, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE²⁹ y CÚMPLASE,

CARLOS ENRIQUE PALACIOS ÁLVAREZ
Juez

Firmado Por:

Carlos Enrique Palacios Alvarez
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
047
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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:

ea297187cb873ae0db767f881b82c0d1042c86c132c40226888054baf765987a

Documento generado en 01/06/2022 01:17:57 PM

²⁹ **Parte demandante:** juliethximena2016@gmail.com

Parte demandada: quejasyreclamos@fps.gov.co; notificacionesjudiciales@fps.gov.co

Ministerio Público: zmladino@procuraduria.gov.co

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

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