

{p}

Sentencia T-1016/02

SEGURIDAD SOCIAL-Naturaleza

BONOS PENSIONALES-Alcance

BONOS PENSIONALES-Características

BONOS PENSIONALES-Clases

BONOS PENSIONALES-Expedición y emisión

BONOS PENSIONALES-Demora en emisión afecta derechos fundamentales

Referencia: expediente T- 642180

Peticionario: Hugo Suárez Cortés

Accionado: Municipio de Santana, Boyacá

Magistrado Ponente:

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá D.C., veintiuno (21) de noviembre dos mil dos (2002)

La Sala Sexta de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados doctores, Eduardo Montealegre Lynett, Alvaro Tafur Galvis y Marco Gerardo Monroy Cabra, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de la sentencia proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá, el 25 de julio de 2002.

I. HECHOS

1. El señor Hugo Suárez Cortés interpuso acción de tutela en contra del municipio de Santana, localizado en el Departamento de Boyacá, por considerar violados sus derechos a la vida, a la igualdad, al mínimo vital, a la dignidad humana y a la integridad física.
2. El accionante es un varón mayor de edad, ex servidor público, que en su tutela aseguró cumplir con los requisitos exigidos por la ley para acceder a su pensión de jubilación. Sin embargo, afirma, el municipio de Santana no ha consignado al Seguro Social el bono pensional que le corresponde.
3. SOLICITA que su pensión de jubilación sea reconocida.

I. PRUEBAS

1. Acuerdo No 013 de diciembre de 2001, ajustado a la ley 715 de 2002, con fecha del 3 de julio de 2001, que contiene el presupuesto del municipio de Santana para la vigencia 2002.f.35
3. Carta enviada por Hugo Suárez Cortez al alcalde municipal de Santana, el 2 de noviembre de 2001, en la que le comunica que el ISS no le ha pagado su pensión de jubilación porque esta entidad no le ha dado cumplimiento al oficio proferido por la Coordinación Nacional de Planeación.f.13
4. Derecho de petición de Hugo Suárez Cortez enviado al alcalde del municipio de Santana, el 14 de abril de 2002, porque éste le ha negado su pensión de vejez, no obstante haber cumplido los dos requisitos de ley, siendo éstos la edad y el tiempo de servicio. Menciona que a su edad ya no le es permitido trabajar, que ninguna entidad lo emplea, y que no tiene ninguna clase de seguridad social puesto que sus escasos recursos no le permiten cancelar

los aportes.f.10

5. Proyecto de Acuerdo 006, del 26 de abril de 2002, por el cual la alcaldía municipal de Santana efectúa una adición dentro del presupuesto general para la vigencia fiscal de 2002. En la exposición de motivos se hace la aclaración que dentro de los gastos de funcionamiento de la alcaldía, el ISS y la Caja Nacional de Previsión Social tienen como emisor del bono pensional de los señores Hugo Suárez Cortés y David Segundo Ortiz García, y cuya suma asciende a la suma de \$40.000.000.f.21

6. Solicitud del departamento de pensiones del Seguro Social, seccional Santander, al alcalde del municipio de Santana , Boyacá, expedida el 16 de mayo de 2002, para que pague el bono pensional que le adeuda a Hugo Suárez Cortez.f.9

7. Derecho de petición de Hugo Suárez Cortez enviado al alcalde del municipio de Santana el 31 de mayo de 2002, en el cual le solicita le informe acerca del cumplimiento del oficio DPCDP No. 2282 del 16 de mayo de 2002, emanado por el Departamento de pensiones del Seguro Social de Santander, en el que reitera el cobro del bono pensional para su pensión de jubilación, cobrada el 25 de julio de 2001.f.12

8. Aprobación de adición dentro del presupuesto general de Santana para la vigencia fiscal de 2002, con fecha del 27 de junio de 2002, según el Proyecto de Acuerdo 006.f.25

9. Contestación del alcalde de Santana a la acción de tutela interpuesta por Hugo Suárez Cortés, con fecha del 17 de julio de 2002, en la que dice constarle que el accionante estuvo vinculado al municipio como secretario de la alcaldía e inspector municipal. En cambio niega que el municipio haya sido arbitrario con el accionante, pues en la vigencia fiscal existe un rubro para el “Fondo de Previsión Social” que es insuficiente y por lo tanto el alcalde radicó ante el Consejo un proyecto de adición para poderle pagar su bono pensional. El alcalde se opone a todas las pretensiones del accionante.f.18

III. DECISIONES JUDICIALES

Única Instancia

El Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá, en sentencia proferida el 25 de julio de 2002, decidió DENEGAR por improcedente el amparo de tutela solicitado por el señor Hugo

Suárez Cortés contra el municipio de Santana, en lo que respecta a la emisión, expedición y pago de su bono pensional. Por otra parte, decidió conceder el amparo de tutela frente al alcalde municipal de Santana, en lo relacionado con el derecho de petición y a la seguridad social. Así mismo, ordenó al alcalde de Santana que en el término de 48 horas responda a las solicitudes formuladas, por una parte, por el Seguro Social el 25 de julio de 2001 y por otra, el 16 de mayo de 2002, por al señor Hugo Suárez Cortés el 14 de abril de 2002.

Consideró el Tribunal que el problema jurídico a decidir consistió en establecer si el alcalde del municipio de Santana vulneró los derechos fundamentales del accionante, con el no pago oportuno al Seguro Social de su bono pensional, por todo el tiempo laborado al servicio del municipio. Encontró el Tribunal que la tutela no es el mecanismo adecuado para conseguir dicho propósito, puesto que en el fondo la problemática se contrae a un problema inherente a la seguridad social que resulta del resorte de la justicia ordinaria.

El Tribunal considera que al accionante se le vulneró tangencialmente su derecho fundamental de petición. En su opinión, la administración municipal de Santana ha obrado contrariando los principios de celeridad y eficacia consagrados en el Código Civil, ya que frente al requerimiento hecho por el Seguro Social mediante oficio del 25 de julio de 2001, y del 16 de mayo de 2002, y a la petición formulada por el demandante el 14 de abril de 2002, no existe contestación por parte de la alcaldía municipal de Santana. Por esto deduce que la alcaldía accionada lleva más de un año sin resolver las solicitudes que tanto el Seguro Social como el propio demandante le han formulado para el recaudo del bono pensional, término que de lejos supera el previsto por la ley para dar respuesta al peticionario.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

A. Competencia

Esta Corte es competente de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional, y el decreto 2591 de 1991, para revisar el presente fallo de tutela.

A. Fundamentos

a. Las pensiones como parte de la seguridad social

La Ley 100 de 1993 define el Sistema de Seguridad Social como " el conjunto de instituciones, normas y procedimientos, de que disponen la persona y la comunidad para gozar de una calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica, de los habitantes del territorio nacional, con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad."

El Sistema General de Pensiones hace parte del Sistema de Seguridad Social, y se encuentra definido en el artículo 10 de la Ley 100 : "El Sistema General de Pensiones tiene por objeto garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que se determinan en la presente ley, así como propender por la ampliación progresiva de cobertura a los segmentos de población no cubiertos con un sistema de pensiones".

La Corte Constitucional ha dicho, respecto a la naturaleza jurídica de las pensiones, que "La seguridad social en general, y en particular en su aspecto pensional, tiene una doble naturaleza: es un servicio público de carácter obligatorio -y esencial- prestado bajo la dirección, coordinación y control del Estado y es, además, un derecho irrenunciable, garantizado a todos los habitantes del Estado."1

El artículo 33 de la Ley 100 señala los requisitos para que el afiliado pueda obtener la pensión de vejez :

1. Haber cumplido cincuenta y cinco (55) años de edad si es mujer, o sesenta (60) años de edad si es hombre.

1. Haber cotizado un mínimo de mil (1.000) semanas en cualquier tiempo.

Tratándose de trabajadores dependientes, la remisión de cotizaciones a los Regímenes del Sistema General de Pensiones, está a cargo de los empleadores, con base en el salario de los trabajadores. En efecto, son los empleadores los responsables del pago de su aporte, y del aporte de los trabajadores a su servicio. Además, el empleador responderá por la totalidad del aporte, aún en el evento de que no hubiere efectuado el respectivo descuento al trabajador.

La pensión de vejez cumple, dentro del sistema de seguridad social, la función de garantizar a las personas de la tercera edad los recursos mínimos para su subsistencia y, en muchos casos, constituyen su único ingreso o la parte más importante del mismo.

a. El bono pensional

El valor básico del bono se determina según lo establecido en los artículos 38 a 41 del decreto 1748 de 1995, modificado por los decretos 1474 de 1997 y 1513 de 1998.

La ley 100 se refiere a los bonos pensionales en los siguientes términos " Los bonos pensionales constituyen aportes destinados a contribuir a la conformación del capital necesario para financiar las pensiones de los afiliados al Sistema General de Pensiones.

Tendrán derecho a bono pensional los afiliados que con anterioridad a su ingreso al régimen de ahorro individual con solidaridad cumplan algunos de los siguientes requisitos:

a. Que hubiesen efectuado cotizaciones al Instituto de los Seguros Sociales o a las cajas o fondos de previsión del sector público.

b. Que hubiesen estado vinculados al Estado o a sus entidades descentralizadas como servidores públicos.

c. Que estén vinculados mediante contrato de trabajo con empresas que tienen a su cargo el reconocimiento y pago de las pensiones.

d. Que hubiesen estado afiliados a cajas previsionales del sector privado que tuvieran a su

cargo exclusivo el reconocimiento y pago de pensiones.

PARAGRAFO.- Los afiliados de que trata el literal a. del presente artículo que al momento del traslado hubiesen cotizado menos de ciento cincuenta (150) semanas no tendrán derecho a bono.2”

Las características de los bonos están consignadas en el artículo 116:

” Los bonos pensionales tendrán las siguientes características:

b. Serán nominativos;

c.Serán endosables en favor de las entidades administradoras o aseguradoras, con destino al pago de pensiones;

d.Entre el momento de la afiliación del trabajador y el de redención del emisor, un interés equivalente a la tasa DTF, sobre saldos capitalizados, que establezca el Gobierno y,

e. Las demás que determine el Gobierno Nacional.”

Los bonos pensionales pueden ser de tres clases:

1. Bonos pensionales expedidos por la Nación.

2.Bonos pensionales expedidos por las Cajas, Fondos o entidades del sector público que no sean sustituidas por el Fondo de Pensiones Públicas del nivel Nacional y cuya denominación genérica de bono pensional se complementará el nombre de la Caja, Fondo o Entidad emisora.

3. Bonos pensionales expedidos por empresas privadas o públicas, o por cajas pensionales del sector privado que hayan asumido exclusivamente a su cargo el reconocimiento y pago de pensiones y cuya denominación genérica de bono pensional se complementará con el nombre de la entidad emisora.

Cuando se habla de “emisión del bono”, se está haciendo referencia al momento en que se confirma o certifica la información contenida en la liquidación provisional, en el caso de emisores privados, o el momento en que queda en firme el acto administrativo que reconoce

el derecho al bono pensional, en el caso de emisores públicos. La “expedición del bono” es, por otra parte, el momento de suscripción del título físico o del ingreso de la información al depósito central de valores.

El decreto extraordinario 266 de 2000 indica en su artículo 101 que “Para el reconocimiento de pensiones no será necesario el pago del bono pensional. En todo caso será necesario que el bono haya sido expedido...”. Frase esta última que debe ser interpretada dentro de los criterios de favorabilidad³ para el contribuyente.

En el caso de que exista demora en la expedición del bono, a quien tenga el derecho adquirido por reunir los requisitos exigidos para su jubilación, se le afectarán derechos fundamentales, muy especialmente los de dignidad, mínimo vital y seguridad social. En caso de que se pruebe que una persona tiene derecho a la pensión, y ésta le sea negada por la no emisión de los bonos, se incurre en una vía de hecho, pues debe haber reconocimiento con la expedición, sin necesidad del pago⁴.

Al respecto, la Sentencia T-538 de 2005 dijo, en relación con la expedición de bonos y su remisión, que:

“En los expedientes de tutela, cuyos fallos se revisan se observa que los accionantes han cumplido con los requisitos legales. Sin embargo, el S.S. no ha procedido al reconocimiento de ellas debido a la negativa de las entidades obligadas a emitir y poner a disposición de dicha entidad los correspondientes bonos pensionales a que tienen derecho los actores por haber laborado en otras entidades.

“La situación antes descrita necesariamente ha repercutido en los derechos de las personas demandantes a que se les haya afectado su derecho al mínimo vital, pues mientras no se produzca su reconocimiento, su subsistencia se verá desprotegida.....

“Por tanto esta Corporación al analizar que evidentemente los actores requieren de este bono para el reconocimiento de sus respectivas pensiones y que está demostrado que sí laboraron en las correspondientes empresas demandadas, concederá las tutelas para garantizarles sus derechos a la vida y a su dignidad como personas de la tercera edad, por lo que en la parte resolutive de esta Sentencia se impartirán las órdenes respectivas... en el entendido de que la entidad accionada debe trasladar al Seguro Social el bono pensional en

48 horas.”

Por otra parte, la sentencia T-671 de 2000 estableció que “Si alguien tiene el status de jubilado y por la demora en la emisión de los bonos (algo extraño a la persona que ha adquirido su derecho a la pensión de vejez) se profiere una Resolución negando la pensión, dicha resolución incurre en vía de hecho porque es apresurada y porque a sabiendas de que el trabajador o el extrabajador tiene una situación jurídica concreta que implica el reconocimiento de la pensión, se determina algo en contrario afectándole el debido proceso y de paso el derecho a una vida digna y a un salario vital.”

Problema jurídico

El presente caso trata sobre un ciudadano que reúne los requisitos para obtener su pensión de jubilación, pero que en virtud de que su empleador no le ha consignado al Seguro Social el bono pensional que le corresponde, está siendo privado de ésta. Corresponde a la Corte determinar si, a pesar de que el accionante cumple con los requisitos para que le sea pagado su bono pensional y éste no ha sido expedido, le asiste al accionante el derecho a que le sea tramitado el pago de su pensión.

Del caso en concreto

En el caso sometido a estudio, encuentra la Corte que a pesar de que el señor Hugo Suárez Cortés reúne los requisitos para la expedición de su bono pensional , y que ya lo había solicitado, el municipio de Santana, entidad accionada, no lo ha expedido.

En efecto, el Instituto de los Seguros Sociales ya liquidó provisionalmente el valor del bono el 25 de julio de 2001, y dio como fecha límite de pago el 30 de agosto de 2001. Además, en la exposición de motivos del Proyecto de Acuerdo 006, del 26 de abril de 2002, por el cual la alcaldía municipal de Santana efectúa una adición dentro del presupuesto general para la vigencia fiscal de 2002, se hace aclaración de que dentro de los gastos de funcionamiento de la alcaldía, el ISS y la Caja Nacional de Previsión Social está incluida la emisión del bono pensional de los señores Hugo Suárez Cortés y David Segundo Ortiz García, y cuya suma asciende a la suma de \$40.000.000. Debe anotarse que en carta enviada por el Seguro Social al alcalde del municipio de Santana , Boyacá, el 25 de julio de 2001, se reconocen \$118.174 millones como el valor del bono pensional del señor Suárez Cortés.

Señaló la Corte que “La liquidación provisional deberá ser enviada a la Vicepresidencia de pensiones, Bonos pensionales del Seguro Social, para su aprobación, a más tardar treinta días después de la fecha de recibo de la solicitud de liquidación provisional. Una vez llega a los Seguros Sociales éste puede objetar la liquidación (por eso se llama provisional), lo cual no impide que se presenten acuerdos. 6”

El departamento de pensiones del Seguro Social, seccional Santander, expidió al alcalde de Santana el 16 de mayo de 2002, una solicitud de emisión y pago del bono pensional de Hugo Suárez Cortez. Está entonces obligado el municipio accionado a la emisión y pago del bono pensional del accionante, pues de no hacerlo afectaría los derechos del peticionario a la seguridad social, en conexidad con los derechos de petición y mínimo vital .

A. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO : REVOCAR PARCIALMENTE la sentencia proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá, el 25 de julio de 2002, en cuanto no ordenó la emisión, expedición y pago de su bono pensional, y en su lugar, CONCEDER la acción de tutela interpuesta por Hugo Suárez Cortés por esta causa.

SEGUNDO : ORDENAR al municipio de Santana, Boyacá, que en el término improrrogable de quince días hábiles, siguientes a la notificación de este fallo, profiera la resolución correspondiente a la emisión, expedición y posterior pago del bono pensional correspondiente a la pensión de vejez del señor Hugo Suárez Cortés, y remita el bono a los Seguros Sociales para que se continúe con el trámite para el reconocimiento de la pensión.

TERCERO : Para los efectos del artículo 36 del decreto 2591 de 1991, el juzgado de origen hará las notificaciones y tomará las medidas conducentes para el cumplimiento de esta sentencia.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 T-1752 de 2000, Magistrada Ponente, Cristina Pardo Schlesinger

2 Ley 100, artículo 115

3 ver, Sentencia T-671 de 2000

4 confrontar, Sentencia T- 671 de 2000

5 Sentencia T-538 de 2000, M.P Antonio Barrera Carbonell

6 Ver Sentencia T-671 de 2000, M.P. Alejandro Martinez Caballero