

ACCION DE TUTELA-Improcedencia para pretermittir trámites administrativos

La acción de tutela no está delineada para ordenarse el giro de un bono pensional de manera informal, ni para pagarse la mesada de una pensión de invalidez que no está reconocida, cuando no se han agotado los trámites administrativos para disfrutar de ese derecho. La solicitud del bono se condiciona a las exigencias propias de las disposiciones legales o los reglamentos internos de las empresas administradoras de pensiones -EAP-.

ACCION DE TUTELA-Improcedencia respecto a expectativa sobre derecho pensional

El ciudadano que considera haber reunido los requisitos de su pensión no puede alegar por vía de amparo la vulneración de sus derechos a la vida, dignidad humana y seguridad social, por el sólo evento de pensar que ha alcanzado los requisitos de ley o, en el caso de una invalidez, tener la respectiva certificación de invalidez. Esta expectativa debe ser debidamente diligenciada con el respectivo formulario que exige la EAP y radicarse ante ésta. Por lo tanto, el afiliado debe cumplir al menos algunas formalidades que le exige la ley y la entidad administradora de la pensión.

ACCION DE TUTELA-Improcedencia por no vulneración de derechos fundamentales/ACCION DE TUTELA-Improcedencia por cuanto no se ha tramitado pensión de invalidez

-Reiteración de Jurisprudencia-

Referencia: expediente T-477189.

Acción de tutela instaurada por Aura Cogollo Salazar contra la Gobernación del Departamento de Bolívar.

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL.

Bogotá, D. C., veintitrés (23) de octubre del año dos mil uno (2001).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias

constitucionales y legales, en particular las contenidas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución y en Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo del Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Cartagena, al resolver sobre la acción de tutela instaurada por Aura Estela Cogollo Salazar.

I. ANTECEDENTES.

La señora Aura Estela Congollo Salazar solicita se le protejan sus derechos fundamentales a la seguridad social, al trabajo, a la vida y a la dignidad humana, en atención a los siguientes hechos:

1. Laboró durante 24 años en el Hospital Universitario de Cartagena¹ desempeñando el cargo de auxiliar de enfermería. Afirma que cotizó para su pensión en el Fondo de Previsión Social de Bolívar, pero por razones financieras de dicha entidad, pasó a cotizar en el Instituto del Seguro Social -ISS-.
2. La Secretaría de la Junta de Invalidez de la Región Bolívar mediante oficio No. 080 del 16 de agosto de 2000, certificó que la accionada "...refleja una pérdida de capacidad laboral de 50.60 %"2.
3. Por lo anterior, el 3 de octubre del año 2000, la actora radicó ante el ISS solicitud de reconocimiento de pensión de invalidez. No obstante, para que se otorgue ese derecho requiere que se expida el bono pensional por parte de la entidad accionada, por ello, el 9 de abril de 2001, la demandante solicitó a aquélla que "...proceda a emitir y pagar al ISS el bono pensional a que tenga derecho por el período laboral al hospital Universitario de Cartagena, de junio de 1976 a junio 30 de 1995, para que pueda hacerse efectivo el reconocimiento al derecho a una pensión de invalidez"3.
4. La entidad accionada el 24 de abril de 2001 le respondió a su petición "informándole el procedimiento legal y formal para la emisión del bono pensional"4 y adicionalmente le manifestó a la instancia judicial a través del escrito del 21 de mayo de 2001 que no expidió el

bono pensional porque "...es al Instituto del Seguro Social a quien le corresponde solicitar la liquidación, emisión y pago del bono pensional a la Gobernación de Bolívar, pero lo hace siempre y cuando se acrediten por parte del peticionario los requisitos ordenados por la Ley..."⁵, de conformidad con el artículo 20 del Decreto 1513 de 1998.

II. DECISIÓN JUDICIAL QUE SE REvisa

El 31 de mayo de 2001, el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Cartagena negó la tutela por considerar que la actora no ha iniciado los trámites formales ante el ISS para disfrutar de su pensión de invalidez de conformidad con los artículos 52 del Decreto 1748 de 1945 y 22 del Decreto 1513 de 1998. En consecuencia, es a la entidad administradora de pensiones, en el caso de autos el ISS, la que debe solicitar el respectivo bono pensional, siempre y cuando se llegaren a cumplir los requisitos establecidos para su emisión.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional es competente para revisar la decisión judicial mencionada.

2. Reiteración de jurisprudencia. La acción de tutela no es apta para pretermittir trámites administrativos y menos para ordenar el traslado del bono pensional, con el fin de pagarse la respectiva mesada cuando no está debidamente diligenciado el procedimiento para acceder a ésta.

La acción de tutela no está delineada para ordenarse el giro de un bono pensional de manera informal, ni para pagarse la mesada de una pensión de invalidez que no está reconocida, cuando no se han agotado los trámites administrativos para disfrutar de ese derecho. La solicitud del bono se condiciona a las exigencias propias de las disposiciones legales⁶ o los reglamentos internos de las empresas administradoras de pensiones -EAP-. Esto con el fin de lograr orden dentro de la administración pública, ya que las EAP deben conocer en primer plano la intención del futuro pensionado -afiliado- para empezar, en un término prudencial, el estudio de la petición⁷.

Es decir, el ciudadano que considera haber reunido los requisitos de su pensión no puede alegar por vía de amparo la vulneración de sus derechos a la vida, dignidad humana y seguridad social, por el sólo evento de pensar que ha alcanzado los requisitos de ley o, en el caso de una invalidez, tener la respectiva certificación de invalidez. Esta expectativa debe ser debidamente diligenciada con el respectivo formulario que exige la EAP y radicarse ante ésta. Por lo tanto, el afiliado debe cumplir al menos algunas formalidades que le exige la ley y la entidad administradora de la pensión⁸.

Evidentemente y dado que el juez de tutela está llamado a proteger los derechos fundamentales del pensionado, esta Corte a través de la acción de amparo ha ordenado de manera reiterada el traslado del bono pensional⁹, siempre y cuando alguna entidad pública vulnere o amenace “por la acción o la omisión”¹⁰ derechos del peticionario.

La Corte ha indicado al respecto:

“... el acatamiento de los trámites establecidos es fuente decisiva de legitimidad para las instituciones, las cuales al actuar de acuerdo con las normas que las rigen evidencian que sus acciones no se acomodan a los intereses de algunos o a manipulaciones indebidas, sino que se ajustan al principio que establece que todos los ciudadanos son iguales ante el Estado.

Las consideraciones anteriores conducen a la conclusión de que el juez de tutela no está llamado a ordenar que los trámites contemplados en las diversas entidades públicas sean pretermitidos, a no ser que se presenten situaciones extraordinarias que exijan una respuesta distinta con el objeto de prevenir la violación de los derechos fundamentales. De lo contrario, el recurso a la acción de tutela podría convertirse en un mecanismo para pretermitir los tiempos de espera y las diligencias que requieren los referidos trámites. Adicionalmente, se violaría el derecho a la igualdad de aquellas personas que se someten al trámite dispuesto por la administración, sin recurrir a la acción de tutela.

“...”

En efecto, no puede el juez constitucional ordenar que se pretermitan los trámites establecidos en la ley.

“ ... ”

Lo anterior en modo alguno significa que la Corte patrocine la mora en la ejecución de los planes sociales del Estado o la proliferación de trámites inútiles en las dependencias del Estado. El estado social de derecho, particularmente en lo que concierne al cumplimiento de los compromisos sociales y económicos emanados de la Constitución, debe obrar con diligencia y eficacia”. (Sentencia T-414 de 1996. M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz).

En el caso concreto, se analiza como el actor considera que por tener el tiempo de servicio¹¹ y la certificación que establece una pérdida de capacidad laboral¹², puede omitir los pasos que la ley y el reglamento de la empresa promotora de pensiones exigen, para que pueda ésta estudiar la procedencia de la petición e incluso reconocer la pensión, en el presente caso de invalidez, sin condicionar ese derecho a la expedición del bono pensional.

Esta Corte ha indicado sobre el punto lo siguiente:

“Se incurre en una vía de hecho si... a través de Resolución se le niega la pensión con la disculpa de que no ha llegado la plata del bono. Esto ocurre en la gran cantidad de tutelas que se interponen por esta razón. Particularmente grave es lo que se aprecia en algunas tutelas: con mucho esfuerzo el aspirante a jubilado consigue que se solicite el bono, pero luego o no lo emiten o lo emiten pero no sitúan el dinero. Lo mas inhumano es que si el afectado reclama o interpone tutela, el Seguro Social profiera Resolución no concediendo la pensión, con el peregrino argumento de que la ley prohíbe reconocer pensiones a quien no esté amparado por la expedición del bono y previo el envío del dinero a la Entidad administradora de pensiones” (sentencia T-1154 de 2000. M.P.: Alejandro Martínez Caballero).

Por otra parte, indicó la actora que radicó el 3 de octubre de 2000 la solicitud de su pensión de invalidez ante el ISS, pero “ante la inoperancia del Instituto de Seguros Sociales, solicitó al Gobernador de Bolívar, ... se emitiera y pagara el bono pensional a que tiene derecho, para que pueda hacerse efectivo el reconocimiento de la pensión de invalidez sin que igualmente se obtuviera respuesta satisfactoria”¹³.

Dentro del acervo probatorio aportado al expediente de tutela, se analizó que la Jefe del Departamento de Pensiones del ISS respondió, el 6 de octubre de 2000, a la petición de la

accionante informando que la solicitud de pensión se debe realizar mediante el diligenciamiento del “Formulario Único de Solicitud de Pensión o Indemnización”¹⁴. Como se puede observar el ISS respondió a los tres días de haberse radicado la petición de la actora, por lo cual de manera oportuna se le estaba informando el trámite que debía seguir para gestionar su pensión de invalidez. Sin embargo, ésta consideró que esa actitud del ISS se constituía en una “inoperancia” de éste, pero, tal como se afirmó anteriormente en este fallo, la peticionaria debía haber diligenciado el formulario mencionado, antes de hacer la exigencia del traslado del bono pensional al Gobernador accionado.

En ese orden de ideas, el Coordinador de la Secretaría del Talento Humano, Fondo Territorial de Pensiones del Departamento de Bolívar, manifestó que “... la entidad administradora de pensiones responsable de la jubilación de la señora Aura Estella Cogollo Salazar, es el Instituto de los Seguros Sociales... es ante ella que debe formular la solicitud y acreditar los requisitos para obtener la pensión, y si de los requisitos acreditados en cuanto al tiempo compartido es necesario la emisión del bono pensional, es dicha administradora de pensiones a quien le corresponde solicitarla, ya que están destinados a financiar el pago de las pensiones”¹⁵.

En tal virtud, esta Sala de Revisión confirmará el fallo dictado el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Cartagena, por cuanto dentro de la presente acción de tutela, no existe la vulneración de derechos fundamentales ya que, por un lado, la accionante no ha tramitado su pensión de invalidez ante el ISS de conformidad con la exigencia de diligenciar el “Formulario Único de Solicitud de Pensión o Indemnización”, y por otra parte, no hay pruebas que demuestren la afectación al mínimo vital o a la subsistencia digna y justa de la actora por un posible perjuicio irremediable¹⁶ causado por el Gobernador demandado.

IV. DECISIÓN.

RESUELVE:

Primero. CONFIRMAR la decisión proferida, el 31 de mayo de 2001, por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Cartagena.

Segundo.- Por Secretaría líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese 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 SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Folio 9.

2 Folio 7.

3 Folio 6.

4 Folio 21.

5 Folio 22.

6 Ver la Ley 100 de 1993 y decretos 1748 de 1995, 1474 de 1997, 1513 de 1998, 13 de 2001, entre otros.

7 “Existe vulneración del núcleo esencial del derecho de petición, cuando la entidad correspondiente no emite una respuesta en un lapso que, en los términos de la Constitución, se ajuste a la noción de “pronta resolución”, o, cuando la supuesta respuesta se limita a evadir la petición planteada, al no dar una solución de fondo al asunto sometido. a su consideración” Sentencia T-170 de 2000. M.P.: Alfredo Beltrán Sierra).

8 Sobre este aspecto indica el artículo 5º del Código Contencioso Administrativo: “Las

autoridades podrán exigir, en forma general, que ciertas peticiones se presenten por escrito. Para algunos de estos casos podrán elaborar formularios para que los diligencien los interesados...”.

9 “... se afectan derechos fundamentales (especialmente el de dignidad, mínimo vital, seguridad social, derechos adquiridos) cuando la demora en la emisión del bono impide el acceso a una pensión de jubilación a la cual tiene derecho quien haya adquirido el status de jubilado. Y se incurre en vía de hecho si estando probado que una persona tiene derecho a la pensión se le niega ésta por lo de los bonos, máxime cuando hoy la misma normatividad ha adoptado” (Sentencia T-1154 de 2000. M.P.: Alejandro Martínez Caballero).

10 Artículo 86 de la Constitución Política.

11 Folio 9.

12 Folio 7.

13 Folio 2.

14 Folio 8.

15 Folio 21.

16 “...el perjuicio irremediable es el daño causado a un bien jurídico como consecuencia de acciones u omisiones manifiestamente ilegítimas y contrarias a derecho que, una vez producido, es irreversible y, por tanto, no puede ser retornado a su estado anterior”. (Sentencia T-343 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil).