

Sentencia T-1565/00

BONOS PENSIONALES-Demora en emisión afecta derechos fundamentales/VIA DE HECHO-Se niega pensión por demora en emisión del bono pensional

Referencia: expediente T-374.710

Acción de tutela instaurada por José Leonidas Mendoza Toloza contra la Gobernación de Santander y el Fondo Territorial de Pensiones de Santander.

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de noviembre del año dos mil (2.000).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo adoptado por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, de fecha 28 de agosto del año 2000, en la acción de tutela presentada por José Leonidas Mendoza Toloza contra la Gobernación de Santander y el Fondo Territorial de Pensiones de Santander.

El expediente llegó a la Corte Constitucional, por remisión que hizo la Corte Suprema de Justicia, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección de Tutelas Número Diez de la Corte, en auto de fecha 20 de octubre del año 2000, eligió, para efectos de su revisión, el expediente de la referencia.

I. ANTECEDENTES.

El actor presentó acción de tutela ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, Sala Civil, por considerar que las entidades demandadas han vulnerado sus derechos fundamentales a la seguridad social, en conexión con la vida, la subsistencia, la salud y el mínimo vital, pues no han pagado su bono pensional al Instituto de Seguro Social,

lo que impide el reconocimiento de su indemnización sustitutiva, indemnización a que tiene derecho, ya que no cumple los requisitos para la pensión de vejez. Los hechos se resumen así :

1. Hechos.

El asesor del Fondo Territorial de Pensiones de Santander, en comunicación del 21 de junio del 2000, le informó al actor que su bono pensional arroja un valor de \$51´403.000 y tiene la disponibilidad presupuestal Nro. 2260 del 11 de mayo del 2000. Sin embargo, manifestó, que “debido a la grave crisis financiera por la que atraviesa la Administración Departamental no ha sido viable su cancelación.” Y que la Administración está adelantando las gestiones necesarias con el fin de obtener una solución al problema suscitado, por el no pago aún del bono pensional del actor. (folio 2 del cuaderno del Tribunal).

En comunicación del 29 de junio del mismo año, el Jefe del Departamento de Pensiones del Seguro Social, Seccional Santander, le informó al actor que la indemnización sustitutiva sólo le podrá ser reconocida cuando a la entidad le sea cancelado el bono pensional, por parte del Fondo Territorial de Pensiones de Santander.

El actor manifiesta en el escrito de tutela, que no tiene dinero para sufragar los gastos indispensables para satisfacer sus necesidades esenciales, por lo que requiere el reconocimiento de su indemnización. Además, tiene más de 60 años. Considera que las autoridades estatales, al momento de elaborar el presupuesto, deben incluir la partida correspondiente para el pago oportuno de las pensiones legales reconocidas. Pide que se ordene el pago correspondiente.

Adjuntó las respuestas que las entidades responsables de su asunto le han dado a su solicitud.

2. Sentencia de primera instancia.

En sentencia del 10 de julio del año 2000, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, Sala Civil, denegó por improcedente, la acción de tutela. El Tribunal consideró que si bien el actor tiene derecho al bono pensional, en el caso bajo estudio, no existe violación de ningún derecho fundamental, ni siquiera por conexidad, y mucho menos se

encuentra afectado el mínimo vital “porque aun cuando se trata de un derecho social, lo cierto es que desde el inicio del año de 1996 hasta la época de hoy, [el actor] ha podido subsistir lo cual permite deducir que se encuentra laborando bien en forma subordinada o independiente.”

Además, el actor puede acudir a la vía contenciosa administrativa para lograr lo pretendido, y no hay evidencia de un perjuicio irremediable.

Proferida la sentencia del Tribunal, el Fondo Territorial de Pensiones se opuso a la procedencia de esta acción.

3. Impugnación.

Impugnada por el actor esta decisión, en especial, en cuanto hace referencia a la existencia de la otra vía de defensa judicial, puso de presente que se vulneran sus derechos fundamentales, pues, tiene 62 años, ha trabajado casi toda su vida como obrero, y, sin embargo, debe ahora que esperar 3 o 4 años para que un juez ordene a la Gobernación el pago de su bono pensional, pago que ya fue reconocido, olvidando que, durante este tiempo, tiene que sostenerse y sostener a quienes de él dependen.

4. Sentencia de segunda instancia.

En sentencia del 28 de agosto del año 2000, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, confirmó el fallo impugnado, por compartir los argumentos expuestos por el Tribunal, en especial, por la circunstancia de que no se infiere que la omisión en el pago del bono pensional, comprometa el mínimo vital del actor, lo que excluye la viabilidad de la acción de tutela.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

La Corte es competente para conocer de esta demanda, en virtud de lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en los artículos 33 a 35 del decreto 2591 de 1991.

1. El bono pensional. Reiteración de jurisprudencia.

El actor solicita que se ordene a las entidades demandadas : Gobernación de Santander y Fondo Territorial de Pensiones de Santander, el pago de su bono pensional, que ya fue reconocido, según certificado de disponibilidad presupuestal Nro. 2260, del 11 de mayo del 2000, con el fin de que el Instituto de Seguro Social proceda a pagarle la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, a que tiene derecho, en razón de que el Seguro Social le informó que sólo cuando el Fondo demandado cancele el bono pensional, el Seguro hará el reconocimiento correspondiente.

En efecto, obra en el expediente que al actor le fue reliquidado el bono, a fecha 30 de mayo del 2000, por valor de \$51´403.000,00. Sin embargo, el Fondo Territorial de Pensiones le informó que no ha sido posible su pago, debido a la grave crisis financiera del Departamento, y que “viene adelantado las gestiones necesarias con el fin de obtener una solución al problema suscitado por el no pago a la fecha de su bono pensional.” (folio 2, del cuaderno del Tribunal). Obsérvese que el Fondo demandado no le señala al actor ninguna fecha probable en la que su situación se solucione.

Presentado así el asunto, se pregunta la Sala, ¿está obligado el ciudadano a soportar indefinidamente esta situación? Es decir ¿debe el demandante continuar esperando que las gestiones de la administración surtan algún efecto?

La respuesta la ha dado la Corte en numerosas sentencias. Ha sostenido que si la administración no resuelve de fondo el asunto puesto a su consideración, el juez de tutela, según las pruebas que obren en el proceso, puede hacerlo. En cuanto al punto del bono pensional, también ha dicho que si el bono se ha emitido y expedido, no puede negarse el reconocimiento de la pensión. Al respecto, es pertinente transcribir apartes de la sentencia T-671 del 2000, M.P., doctor Alejandro Martínez Caballero, así :

“13. Si se ha emitido y expedido el bono no puede negarse el reconocimiento de la pensión

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.

Si ya ha sido emitido y expedido el bono, no es necesario el pago para el reconocimiento pleno de la pensión (decreto 266/2000, artículo 1010, que armoniza con el carácter negociable del bono). La pregunta es si se reconoce la pensión por una parte o la totalidad; la respuesta es: hay que tener en cuenta si está dentro del régimen de transición en cuyo caso hay que respetar la edad, tiempo de servicio y monto porque así lo dice expresamente el artículo 18 del decreto 1513 de 1998. Esa misma norma, si bien es cierto permite excepcionalmente un pago parcial, señala un atributo de obligatorio cumplimiento, en efecto, dice que obligatoriamente debe expedir y pagar la entidad correspondiente, dentro de los plazos previstos para este efecto; determinación ésta que se predica a favor del aspirante a pensionado, porque sería injusto que la desidia y violación de la ley por parte de un tercero (quien emite el bono) le permitiera a la Entidad Administradora perjudicar a un pensionado decretándole, a sabiendas, una pensión menor, y si lo hace, ya estando sobrepasados los términos para la emisión del bono, incurre en vía de hecho porque interpretó la norma en el sentido más desfavorable para el extrabajador que tiene una situación jurídica concreta.”

Sobre la prolongación indefinida en el tiempo de los trámites administrativos, en la sentencia T-1294 del 2000 se dijo:

“Así las cosas, la acción de tutela, si bien en principio no está prevista para dirimir disputas ni para tramitar reclamos en torno a la aplicación de la ley, pero sí lo está para establecer si frente a la Constitución, una determinada conducta es lesiva de los derechos fundamentales. Por lo tanto, en el presente caso, resulta inaceptable la prolongación en el tiempo, y la dilación en los trámites administrativos de un asunto que lleva implícitos derechos como el de la seguridad social y el disfrute de una pensión, ya que para la Sala es claro que el candidato a pensionarse que cumpla con todos los requisitos de ley, además de constituirse en un tercero al que no le es oponible el argumento esbozado por el I.S.S., tiene derecho constitucional a su pensión como quiera que la tramitación del bono pensional no es de su incumbencia, sino de las entidades de seguridad social, en aplicación de los principios de celeridad y moralidad, conforme con el artículo 209 superior y la ley 100 de 1993, así como a

lo dispuesto en el artículo 18 del decreto 1513 de 1997 y en el decreto 266 del 2000.

“Como se ve, la Corte protegerá los derechos fundamentales del demandante en tutela, quien desde hace más de 18 meses presentó su solicitud de pensión ante el I.S.S., sin que esta entidad la reconozca por encontrarse pendiente la cancelación del bono respectivo por parte de la Caja Nacional de Previsión y del Departamento de Nariño. En consecuencia, la Corte ordenará al I.S.S. modificar la resolución No. 1219 del 10 de marzo de 1997, en cuanto incurrió en una vía de hecho, por ser contraria a lo dispuesto en los decretos 1474 de 1997, 1513 de 1997 y en la Resolución 266 del 2000 así como en la jurisprudencia de la Corte Constitucional especialmente la sentencia T-671 del 2000.” (sentencia T-1294 del 2000, M.P., doctor Fabio Morón Díaz) (se subraya)

En los casos mencionados, la Corte ha protegido, según el caso, los derechos fundamentales de los distintos demandantes, en acciones de tutela contra el Instituto de Seguros Sociales. En el presente caso, la demanda está dirigida contra la Gobernación de Santander y el Fondo Territorial de Pensiones de Santander.

Aquí, la Sala considera que, en efecto, la prolongación en el tiempo para el pago del bono pensional por parte del Fondo, es la que está vulnerando el derecho a la seguridad social del demandante, derecho que toma el carácter de fundamental, cuando su desconocimiento compromete los derechos y principios como la vida, la integridad física, la protección especial a la tercera edad, o a la dignidad humana, tal como se explicado en numerosas sentencias de esta Corporación, entre otras : T-421, T-534 de 1992; T-110, T-111 de 1994.

En el presente caso, las instancias negaron la tutela aduciendo que no está demostrado que con la omisión de las demandadas esté comprometido el mínimo vital del actor. La Sala se aparta de esta apreciación por dos razones principales : la edad del demandante, 62 años, y el hecho de que no está en discusión su derecho al bono pensional, que ya fue reconocido, sino el pago del mismo, cuya omisión, puede vulnerar su derecho a la subsistencia, más aún, tratándose de un caso de indemnización y no de pensión.

Tampoco, a la luz de la jurisprudencia de la Corte, resulta razón suficiente aducir la falta de presupuesto para justificar la vulneración de derechos fundamentales. En la sentencia de la Sala Plena de esta Corporación se dijo:

“Es necesario precisar que la falta de presupuesto de la administración, o la insolvencia del empleador particular, como motivo para no pagar oportunamente los salarios no constituye razón suficiente para justificar el desconocimiento de derechos fundamentales como la vida en condiciones dignas y el bienestar del trabajador y sus familiares. En palabras ya expresadas por este Tribunal:

“[L]a alegada insolvencia o crisis económica del Estado no es justificación suficiente para el no pago o el pago retardado de sus obligaciones, en la misma exacta medida en que resultan explicaciones inaceptables cuando son expuestas por el deudor particular que desea excusar de esta forma su incumplimiento”¹.

“Con todo: si la entidad deudora es de carácter público, la orden del juez constitucional encaminada a restablecer el derecho violado, deberá ser que, en un término razonable fijado por el juez, se cree una partida presupuestal, si no existiere, o se realicen las operaciones necesarias para obtener los fondos, bajo el entendido de que los créditos laborales vinculados al mínimo vital, gozan de prelación constitucional.” (sentencia SU-995 de 1999, M.P., doctor Carlos Gaviria Díaz).

En consecuencia, en el presente caso, se reiteran todos los principios expuestos por la Corte, lo que significa que se tutelarán los derechos del actor y se ordenará a la Gobernación de Santander y al Fondo Territorial de Pensiones de Santander que, si aún no lo ha hecho, en el término de 48 horas inicien las operaciones presupuestales para garantizar el pago del bono pensional reconocido, y se remita al Instituto de Seguro Social para el trámite pertinente, a favor del demandante. Las gestiones a realizar no podrán exceder el término perentorio de tres meses.

En consecuencia, se revocará la sentencia del ad quem.

III. DECISIÓN.

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

RESUELVE :

Revocar la sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, de

fecha veintiocho (28) de agosto del año dos mil (2000), en la acción de tutela presentada por José Leonidas Mendoza Toloza contra la Gobernación de Santander y el Fondo Territorial de Pensiones de Santander. En consecuencia, se concede la tutela pedida.

Para tal efecto, la Gobernación de Santander y el Fondo Territorial de Pensiones de Santander, si aún no lo hubieren hecho, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, deberán realizar las operaciones presupuestales para garantizar el pago del bono pensional reconocido, y remitir al Instituto de Seguro Social para el trámite pertinente, a favor del demandante. Las gestiones a realizar no podrán exceder el término perentorio de tres meses.

Por Secretaría General líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MONCALEANO

Magistrada (e)

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

IVÁN H. ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (e)

1 Corte Constitucional Sentencia T-661 de 1997. M.P. Carlos Gaviria Díaz.