

Sentencia T-1578/00

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Controversias sobre régimen aplicable en materia de pensión de jubilación

El hecho de que la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de la actora haya sido resuelta negativamente, no implica, como se anotó antes, que se haya vulnerado su derecho de petición, como tampoco significa que su derecho a la seguridad social haya sido transgredido; si la accionante considera que la negativa de la entidad demandada, consignada en la resolución citada, es contraria a derecho o violatoria del ordenamiento legal, ella puede acudir a la jurisdicción de lo contencioso para rebatir esa decisión, previa el agotamiento de la vía gubernativa mediante la presentación de los recursos que señala la ley, pues la tutela, ha dicho de manera reiterada esta Corporación, cuando se utiliza para obtener el reconocimiento y la liquidación de prestaciones sociales, específicamente de la pensión de jubilación, con la aplicación de un determinado régimen que el beneficiario considera más conveniente a sus necesidades, no es procedente, pues en esos casos lo que se configura es controversia jurídica que debe resolver el juez competente para el efecto.

Referencia: expediente T-348124

Acción de Tutela instaurada por Teresa Mendez Cabrera contra el Instituto De Seguro Social

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Bogotá, D.C., noviembre catorce (14) del año dos mil (2000)

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados ALVARO TAFUR GALVIS, CRISTINA PARDO SCHLESINGER y FABIO MORON DIAZ, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo expedido por EL JUZGADO CUARTO PENAL DEL CIRCUITO DE BOGOTA, de fecha 5 de julio de 2000, despacho que conoció y negó la acción de tutela

instaurada por TERESA MENDEZ CABRERA contra EL INSTITUTO DEL SEGURO SOCIAL, con el objeto de que se le protegieran sus derechos fundamentales de petición, a la seguridad social, a la salud y a la igualdad.

I. ANTECEDENTES

1. HECHOS

La señora TERESA MENDEZ CABRERA, quien trabajó durante catorce (14) años en el INCORA, radicó en abril de 1998 y a su entender cumplidos los requisitos que exige la ley, su solicitud de reconocimiento de su pensión vitalicia de jubilación ante esa entidad pública.

Con fecha 19 de marzo de 1998, el INCORA, a través de oficio No. 03803, le informó a la actora que el Instituto de Seguro Social -ISS- había objetado la solicitud que dicha entidad le había presentado para que le reconociera la cuota parte que a esa institución le correspondía por el tiempo que la peticionaria cotizó en ella para su pensión, argumentando que de conformidad con la normatividad legal vigente sobre la materia, dicho reconocimiento le corresponde a la última entidad en la que el trabajador ha efectuado sus aportes, en este caso al Seguro Social -Pensiones-.

Así mismo, que ante esa situación el INCORA, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 33 del Código Contencioso Administrativo, le había remitido al ISS en el mismo mes de marzo de 1999, la documentación pertinente para que se adelantaran los trámites necesarios para reconocer la pensión a la peticionaria.

Anota la accionante, que después de numerosas visitas a las oficinas del ISS, en las que siempre le decían que “volviera luego porque no había salido su pensión”, en noviembre de 1999, esto es siete (7) meses después de que el INCORA remitió la correspondiente documentación, decidió interponer la respectiva queja ante la Superintendencia Bancaria, entidad que en efecto intervino, lo que motivó la respuesta del gerente de pensiones de la Seccional de Cundinamarca fechada el 18 de enero de 2000, en la que le dijo que “...su solicitud requería trámite especial”, por lo que se había procedido a “...solicitar la confirmación de tiempos” a las diferentes entidades en las que ella había laborado, y que una vez las recibieran solicitarían “el pago del bono pensional”, para lo cual dichas entidades contarían con setenta y cinco (75) días.

Manifiesta la actora, que después de más de dos años de haber radicado su solicitud de pensión en el INCORA, y de uno largo desde la fecha en que dicha entidad debió dar traslado de la misma al ISS, no es justo que no se le resuelva definitivamente su petición y se le reconozca su derecho, pues esa situación, agrega, que se origina en la violación de su derecho fundamental de petición, dado su precario estado de salud y sus difíciles condiciones económicas, ha dado lugar a la vulneración de sus derechos a la salud, a la seguridad social y a la igualdad, para los cuales también solicita protección vía tutela.

2. Sentencia objeto de Revisión

Decisión Judicial de Unica Instancia

Mediante sentencia de fecha 5 de julio de 2000, el JUZGADO CUARTO PENAL DEL CIRCUITO DE BOGOTA decidió negar la acción impetrada por la actora, por los motivos que se resumen a continuación:

Señala el a-quo, que la solicitud de protección inmediata que presentó la actora, estaba dirigida a que se le ordenara a la entidad accionada que resolviera de manera definitiva su pretensión, esto es que contestara en debida forma su derecho de petición, según ella ordenando el pago de su pensión de jubilación, pues no hay razón, dice, para que después de más de un año no haya sido posible que la entidad impugnada le reconozca un derecho para el cual trabajó toda su vida, violando así sus derechos a la salud, a la seguridad social y a la igualdad.

Aclara el a-quo, que el derecho a la pensión de jubilación es un derecho fundamental por conexidad, y que sólo en ese evento es susceptible de protección vía tutela, no así el derecho al reconocimiento de la pensión, que por involucrar un proceso de verificación de requisitos legales propios de otra jurisdicción, la laboral, no es de su competencia.

Concluye, que en el caso específico que se revisa, dado que durante el trámite de la tutela la entidad accionada resolvió la solicitud de la actora, negando su petición de reconocimiento de pensión, a través de la Resolución No. 011858 de 4 de julio de 2000, al menos hasta que se produzca “la emisión del Bono Pensional Tipo B” que constituye “...el soporte financiero para el reconocimiento de la prestación requerida”, no es procedente la tutela, razón por la cual negará el amparo solicitado.

Añade, que resuelta su solicitud de manera negativa, la accionante cuenta con otros medios de defensa judicial que le permiten controvertir la decisión adoptada por la entidad demanda, interponiendo los recursos que le ofrece la ley, o recurriendo a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1) Competencia.

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, es competente para revisar el fallo producido en el proceso de la referencia, según lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en armonía con los artículos 33,34 y 35 del Decreto 2591 de 1991.

2) La Materia.

En esta oportunidad le corresponde a la Sala revisar el fallo del Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Bogotá, que denegó la acción de tutela interpuesta por la actora con el objeto de que se le protegieran sus derechos fundamentales de petición, salud, seguridad social e igualdad, los cuales considera que han sido conculcados por el ISS, dado que desde hacía más de un año esa entidad no había resuelto lo relativo al reconocimiento y pago de su pensión de jubilación, no obstante que el INCORA, entidad a la que prestó sus servicios durante 14 años y ante la cual inicialmente solicitó el reconocimiento de ese derecho, en marzo de 1999 le remitió la documentación requerida para el efecto, atendiendo la solicitud que le hizo la accionada, arguyendo el cumplimiento de normas legales que según ella indican que es la competente para efectuar el reconocimiento de esa prestación, si se tiene en cuenta que la accionante hizo los últimos aportes a esa entidad.

Es decir, que deberá la Sala verificar si en efecto el derecho de petición de la actora fue vulnerado por la entidad accionada, al no resolver ésta en debida forma su solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de jubilación, o si las respuestas que la misma le ha brindado satisfacen la realización efectiva de ese derecho; así mismo, si en el primero de los supuestos mencionados, esto es si hubo vulneración del derecho de petición de la actora, paralelamente se ha ocasionado el desconocimiento y violación de los otros derechos para los cuales aquella solicita protección al Juez de tutela.

El derecho de petición de la actora, en el caso específico que se revisa, en principio había sido vulnerado por la entidad demandada, pues después de más de un año no había resuelto la solicitud por ella presentada, sin embargo, dado que dicha violación se subsanó estando en curso el proceso de tutela, el a-quo negó la acción, decisión que encuentra fundamento en lo dispuesto en el artículo 26 del Decreto 2591 de 1991.

Tal como lo verificó el a-quo, la entidad demandada durante más de un año no resolvió en debida forma la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de jubilación que reclama la actora, no obstante que el INCORA, entidad a la que inicialmente ella presentó su solicitud, le remitió la documentación requerida para ese propósito.

En efecto, si bien el ISS, en enero del presente año y gracias a la intervención de la Superintendencia Bancaria, entidad a la que había acudido la actora en busca de ayuda para la definición de su situación, le informó a ésta sobre el trámite que había adelantado ante las distintas entidades públicas en las que ella laboró, con el objeto de que las mismas le remitieran la información necesaria para sustentar el reclamo del respectivo bono pensional, ello no era suficiente para resolver la petición de la accionante de conformidad con los parámetros que para el efecto ha señalado de manera reiterada esta Corporación, la cual sobre el particular ha dicho lo siguiente:

“...conviene hacer algunas precisiones respecto a este derecho que está incluido entre los denominados fundamentales en nuestra Carta (artículo 23) y así considerado en fallos de esta Corte¹, el cual “supone el derecho a obtener una pronta resolución”. De esa manera, sin la posibilidad de exigir una respuesta rápida y oportuna carecería de efectividad el derecho.

El artículo 23 de la Constitución establece que:

De su texto se deducen los límites y alcances del derecho: una vez formulada la petición, de manera respetuosa, cualquiera que sea el motivo de la misma, bien sea particular o general, el ciudadano adquiere el derecho a obtener pronta resolución.

Puede afirmarse que el derecho fundamental sería inocuo si sólo se formulara en términos de poder presentar la respectiva petición. Lo que hace efectivo el derecho es que la petición elevada sea resuelta rápidamente. De nada serviría el derecho de petición, si la misma

Constitución no consagrara el correlativo deber de las autoridades de proferir pronta resolución. Desde luego, no puede tomarse como parte del derecho de petición una prerrogativa que lleve forzosamente a que la administración defina de manera favorable las pretensiones del solicitante.

Cuando se habla de “pronta resolución”, quiere decir que el Estado está obligado a resolver la petición, y no simplemente a expedir constancias de que la recibió. Sin embargo, el sentido de la decisión dependerá de las circunstancias de cada caso en particular y, en esa medida podrá ser positiva o negativa. La obligación del Estado no es acceder a la petición sino resolverla.

Por ello, no se entiende conculcado el derecho de petición cuando la autoridad responde al peticionario, aunque la respuesta sea negativa. Ella, siempre y cuando se produzca dentro de los términos que la ley señala, representa en sí misma, independientemente de su sentido, la satisfacción del derecho de petición.

Pero en el evento en que transcurridos los términos que la ley contempla no se obtiene respuesta alguna de la administración, el derecho de petición resulta desconocido por cuanto no se cumple el mandato constitucional de la prontitud en la contestación oficial al peticionario.

En el caso concreto que se revisa, la comunicación de enero que el ISS le remitió a la accionante, a la que se ha hecho alusión, no resolvía su petición, simplemente le informaba sobre los gestiones hasta ese momento adelantadas, que implicaban para la accionada la obligación de seguir impulsando el trámite administrativo iniciado tendiente a definir la situación de la peticionaria, obligación que hasta la fecha en que la actora interpuso la tutela no había sido cumplida; por eso el ISS, sin duda reaccionando ante la acción de amparo a la que recurrió la demandante, un día antes del fallo del juez constitucional, resolvió la petición, negando, a través de la resolución No. 011858 de 4 de julio de 2000, “...la pensión de jubilación a la asegurada TERESA MENDEZ CABRERA”, por lo menos y según lo expuesto en las consideraciones de ese acto administrativo, hasta que se emita el BONO PENSIONAL TIPO B necesario para el reconocimiento financiero de la prestación reclamada.

Así las cosas, teniendo en cuenta que aunque tardíamente la accionada resolvió de fondo la petición de la actora durante el proceso de la tutela de la referencia, y que en consecuencia

la omisión impugnada cesó, la Sala de Revisión encuentra acertada la decisión adoptada por el a-quo, la cual encuentra fundamento en el artículo 26 del Decreto 2591 de 1991.

Ahora bien, el hecho de que la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de la actora haya sido resuelta negativamente, no implica, como se anotó antes, que se haya vulnerado su derecho de petición, como tampoco significa que su derecho a la seguridad social haya sido transgredido; si la accionante considera que la negativa de la entidad demandada, consignada en la resolución citada, es contraria a derecho o violatoria del ordenamiento legal, ella puede acudir a la jurisdicción de lo contencioso para rebatir esa decisión, previa el agotamiento de la vía gubernativa mediante la presentación de los recursos que señala la ley, pues la tutela, ha dicho de manera reiterada esta Corporación, cuando se utiliza para obtener el reconocimiento y la liquidación de prestaciones sociales, específicamente de la pensión de jubilación, con la aplicación de un determinado régimen que el beneficiario considera más conveniente a sus necesidades, no es procedente, pues en esos casos lo que se configura es controversia jurídica que debe resolver el juez competente para el efecto.

De otra parte, en el caso objeto de revisión, no obra en el expediente prueba alguna que indique que esa negativa de la accionada haya ocasionado la vulneración de ningún otro derecho fundamental, pues los certificados de exámenes médicos que adjunta la actora dan cuenta de controles que le han realizado, pero en ningún caso evidencian que su salud esté en peligro o que no cuente con el servicio requerido, lo que descarta también la vulneración de su derecho a la seguridad social; así las cosas, se reitera, de lo que se trata en el caso objeto de revisión es de una decisión que se sustenta en el análisis de las normas jurídicas que la entidad impugnada considera que deben ser aplicadas, cuyo resultado puede ser controvertido por la actora ante el juez de lo contencioso- administrativo que es el competente.

No obstante lo anterior, teniendo en cuenta que la decisión de la accionada es provisional, en la medida que la negativa, según reza en el texto de la resolución que la contiene, sólo se mantendrá mientras se obtiene el respectivo bono pensional, lo que señala que la accionante de la tutela ya acreditó el cumplimiento de los requisitos necesarios para que se le reconozca su pensión, correspondiéndole a la entidad demandada seguir impulsando el proceso administrativo, el Magistrado Sustanciador en el asunto de la referencia consideró pertinente establecer el estado actual del mismo, para verificar que las gestiones a las cuales está

obligado el ISS no están suspendidas, al efecto a través de auto de fecha 30 de octubre de 2000, se le indagó sobre el particular al gerente de pensiones del ISS, quien a través de oficio de 31 de octubre del presente año² respondió lo siguiente:

“ (...)

“ En aplicación de las normas antes enunciadas, con oficio 062.2.11.3238 del 30 de junio del 2000, se está solicitando la emisión del Bono Pensional al INCORA; la solicitud va acompañada del proyecto de resolución que reconoce la prestación, y de los documentos pertinentes. El mencionado bono aún no lo han emitido.

“Es de aclarar, que de acuerdo con los artículos 10 y 13 del decreto 1471 de 1997 y 18 del decreto 1513 de 1998, el ISS reconocerá y pagará la prestación una vez sea emitido el respectivo bono pensional, teniendo en cuenta que es el soporte financiero de la pensión.

“ De otra parte, el decreto 266 de febrero de 2000, en su artículo 101, establece, que el Bono debe ser expedido en su totalidad, condición que debe cumplirse para que el ISS, pueda entrar a reconocer la prestación.

“ Por lo anterior, y teniendo en cuenta los decretos antes citados, la entidad emisora cuenta con un término de 30 días hábiles contados a partir del recibo de la solicitud de emisión del bono, para elaborar y enviar la liquidación provisional, la cual está condicionada a la aceptación o rechazo por parte del ISS, más 30 días hábiles, contados a partir del recibo del oficio de aceptación de la liquidación, para emitir (pagar) el bono pensional.

“Cordialmente,

(Fdo)

MYRIAM PASTRANA DE PASTRAN

Jefe Departamento de Atención al Pensionado

Es decir, que efectivamente la accionada ha seguido impulsando el proceso administrativo tendiente al reconocimiento de la pensión de la actora, en el cual están involucradas otras entidades del Estado, lo que indica claramente que no ha incurrido en desconocimiento o

vulneración de ninguno de sus derechos fundamentales.

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

RESUELVE

Primero. CONFIRMAR, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, el fallo proferido el 5 de julio de 2000, por el JUZGADO CUARTO PENAL DEL CIRCUITO DE BOGOTA, que negó la acción de tutela impetrada por la señora TERESA MENDEZ CABRERA contra el INSTITUTO DEL SEGURO SOCIAL.

Segundo. LIBRAR por Secretaría las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada (E)

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

1 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia No. T-473, Sala Primera de Revisión. Sentencia No. T-464, Sala Segunda de Revisión.

2 Ver original del oficio al folio 109 del Expediente.