

Sentencia T-424/02

PRINCIPIO DE COLABORACION ARMONICA DE ENTIDADES DEL ESTADO-Entidad encargada de expedir el bono pensional no puede excusar su incumplimiento en los deberes de otras entidades

BONOS PENSIONALES-Demora en emisión afecta derechos fundamentales

BONOS PENSIONALES-Etapas administrativas que deben cumplirse para su emisión

BONOS PENSIONALES-Pronta tramitación

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL-Requisitos para la expedición del bono pensional y reconocimiento de la pensión de jubilación

Dado que la liquidación provisional del bono ya esta en curso, el I.S.S. deberá, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, aceptarla u objetarla sin que sea necesario que se comunique al afiliado. Una vez aprobada la liquidación provisional, el emisor debe expedir dentro de los ocho (8) días siguientes a la confirmación, el bono con las garantías que exijan las normas correspondientes, teniendo en cuenta que la pensión ya se causó y procede su pago sin necesidad de la expedición física del título valor. En cuanto sea expedido el bono pensional, el I.S.S. deberá, dentro de los ocho (8) días siguientes, proferir la resolución correspondiente al reconocimiento de la pensión de jubilación, de la actora y efectuar el respectivo ingreso a nómina de pensionados.

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: expediente T-552302

Acción de tutela incoada por María Nelly Torres Lozano, contra la Secretaría de Hacienda del Distrito de Bogotá D.C.

Magistrado Ponente:

Bogotá D.C., veintinueve (29) de mayo de dos mil dos (2002).

La Sala Octava de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los

Magistrados CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ, JAIME ARAUJO RENTERÍA Y ÁLVARO TAFUR GALVIS, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de la sentencia proferida por el Juzgado Quinto Laboral del Circuito, en el trámite de la acción de tutela interpuesta por María Nelly Torres Lozano, contra la Secretaría de Hacienda del Distrito de Bogotá D.C.

I. ANTECEDENTES.

Manifiesta la accionante que por haber cumplido la edad y el tiempo de cotizaciones, el día 26 de enero de 1999 solicitó al Instituto de Seguros Sociales el reconocimiento de su pensión de jubilación. Sin embargo hasta la fecha de interposición de la presente tutela, es decir, dos (2) años y diez (10) meses después, no ha sido reconocida dicha prestación. El día 24 de julio de 2001, el I.S.S. solicitó a la Secretaría de Hacienda de Bogotá la emisión del Bono Pensional correspondiente. No obstante, para el día 21 de noviembre del mismo año, no se había dado respuesta alguna por parte de la Secretaria de Hacienda. Ante tales circunstancias, la actora ha remitido varias peticiones al I.S.S., para obtener información sobre su pensión, recibiendo como respuesta que los documentos a cargo del I.S.S., se encuentran en orden, pero que todo depende de que la Secretaria de Hacienda emita el Bono Pensional a su cargo.

De esta manera, la accionante considera que la Secretaría de Hacienda de Bogotá esta violando su derecho fundamental a la seguridad social, motivo por el cual pide su protección y solicita igualmente se ordene a dicha entidad emitir el bono pensional a su cargo para que el I.S.S. le reconozca y pague su pensión.

II. RESPUESTA DE LA ENTIDAD ACCIONADA.

Mediante oficio No. 2039 de 3 de diciembre de 2001, la Secretaría de Hacienda respondió al juez de tutela que de conformidad con lo establecido por los decretos 1748 de 1995, 1471 de 1997 y 1513 de 1998, ha producido una liquidación provisional la cual envió al Instituto de Seguro Social mediante oficio SD.1676 del 1 de noviembre de 2000, para aprobación, tal y

como lo exige el procedimiento para el trámite de bonos consagrado en las normas mencionadas.

III. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN.

En sentencia del 13 de diciembre de 2000, el Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Bogotá, negó la tutela. Manifestó el juez de instancia que la Secretaria de Hacienda del Distrito, luego de haber obtenido respuesta de la Secretaria de Educación, procedió el día 1° de noviembre de 2000 a enviar al Instituto de Seguros Sociales la liquidación provisional del bono pensional, sin que hasta la fecha se haya recibido del I.S.S., la aprobación o rechazo del mismo. Señala que debido a que la presente tutela fue dirigida únicamente contra la Secretaria de Hacienda Distrital, “es por lo que en garantía del Derecho de Defensa, nada puede decir esta Juez de tutela respecto de la actuación del INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES, pues nuevamente se recalca, contra dicha institución no se accionó y por tanto a la misma no se le notificó el inicio de esta acción expedita y corolario de ello, no tuvo oportunidad de aportar las pruebas que pudiera hacer valer a su favor.”

IV. ACTUACIÓN CUMPLIDA POR LA CORTE.

Mediante Auto del 25 de abril del año en curso, esta Sala de Revisión consideró que en el trámite adelantado por el Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Bogotá, no se notificó del inicio de la presente tutela al Instituto de Seguros Sociales, entidad que si bien no fue demandada, podía verse afectada con la decisión que se tomare en el trámite de esta tutela, por ser la entidad obligada legalmente a aprobar o rechazar las liquidaciones provisionales de los bonos pensionales que otras entidades deben remitirle en el proceso de reconocimiento de una pensión. Por tal motivo, con el fin de garantizar el derecho fundamental al debido proceso (art. 29 de la C.P.) pues, por esa vía, se busca dar plena garantía al derecho de contradicción que la Constitución Política le otorga a todas las partes en un proceso, así como a los terceros con interés legítimo en el mismo, se ordenó a la Secretaria General de esta Corporación, poner en conocimiento la presente tutela al Instituto de Seguros Sociales para que en el plazo máximo de cinco (5) días hábiles, contados a partir de la notificación del presente auto, se pronunciara acerca de las pretensiones y del problema jurídico que se planteaba.

Sin embargo, mediante oficio del seis (6) de mayo del presente año, la Secretaria General,

remitió al Despacho del Magistrado Ponente, el expediente, informando que vencido el término señalado, no hubo pronunciamiento alguno por parte de la entidad requerida, es decir, por el Instituto de Seguros Sociales.

V. 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. Procedencia de la tutela frente a la expedición de bonos pensionales. Aplicación de los criterios contenidos en la sentencia T-235 de 2002.

La acción de tutela no tiene como finalidad el reconocimiento de derechos litigiosos o prestacionales, como es el caso de la pensión de jubilación.¹ Sin embargo en aquellos casos como el que plantea esta tutela, en los que la liquidación y remisión de bonos pensionales constituyen fundamento para que se consolide y reconozca una pensión de jubilación, la Corte ha considerado que procede la acción de tutela para proteger el derecho a la seguridad social en el evento de haberse sometido el solicitante de la pensión a una prolongada espera para la expedición del bono pensional. Lo anterior, ha dicho la jurisprudencia, vulnera el derecho al mínimo vital al dejar de resolver de manera definitiva la solicitud de pensión de quien ha cumplido con todos los requisitos de ley para obtenerla. Así lo ha previsto la doctrina constitucional:

“Tal como lo ha vendido sosteniendo esta Corporación, la acción de tutela no esta prevista para dirimir disputas ni para tramitar reclamos en torno a la aplicación de la ley, pero sí 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 de los trámites administrativos de un asunto que lleva implícitos derechos fundamentales como el de la vida, seguridad social y el derecho al pago oportuno de las pensiones. Por lo anterior, se protegerán los derechos de la demandante quien desde

hace 3 años presentó la solicitud de su pensión ante el ISS, sin que éste la pueda reconocer por encontrarse pendiente la cancelación del bono pensional respectivo”²

Igualmente ha señalado reiteradamente la jurisprudencia,³ que tampoco es excusa válida de las entidades encargadas de liquidar el bono, el hecho de que sea deber del Seguro Social reconocer la pensión.⁴ “La entidad encargada de la expedición del bono pensional, una vez haya reconocido la obligación existente no puede excusar su incumplimiento y tardanza en los deberes de otras entidades. De otra manera, se estaría actuando en contravía del principio de colaboración armónica de las entidades del Estado viéndose afectados los usuarios del sistema de seguridad social”.

Así, pues la jurisprudencia ha contemplado las consecuencias constitucionales que se derivan de las omisiones tanto de la entidad que debe expedir el bono como de quien debe reconocer el derecho prestacional:

Primero: El Seguro Social no puede negar el reconocimiento de una pensión en virtud de la no emisión oportuna del bono pensional, pues tal proceder comporta la afectación de garantías superiores. En este sentido la jurisprudencia ha señalado que: “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.”⁵

Segundo: La entidad que debe expedir y remitir al Seguro Social el bono pensional no puede negar o retardar esta labor, excusándose en las responsabilidades en cabeza del Seguro Social, sin dejar de ser copartícipe de la omisión vulneradora de los derechos fundamentales de las personas que han cumplido los requisitos para que se les reconozca y pague la pensión.⁶ De allí, que la liquidación y emisión de los bonos pensionales a la entidad que finalmente debe reconocer una pensión, ha sido ordenada por la Corte para proteger el derecho a la vida y la seguridad social de los petitionarios.⁷

3. Etapas administrativas para la emisión de un bono pensional. Términos razonables.

La sentencia T-235 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, recoge la jurisprudencia relativa a bonos pensionales y en un acápite que merece citarse para efectos de comprender las etapas que administrativamente deben cumplirse para emitir un bono pensional señaló:

“Corresponde a las entidad administradora (ISS) adelantar, en forma gratuita, por cuenta del aspirante a pensionado (afiliado, porque se trata de bono tipo B), las acciones y procesos de solicitud de bonos.

“En la sentencia T-1044/01, esta Sala Sexta de Revisión reseñó los pasos a seguir para la tramitación de un bono tipo B y el reconocimiento de una pensión. En el presente fallo se reitera lo indicado en la T-1044/01 y se precisa el lapso de tiempo señalado por la ley para cada una de las actuaciones.

“a. Antes de solicitarse el bono, el ISS establecerá la historia laboral del peticionario con base en los archivos que posea el ISS y la información que le haya sido suministrada por el afiliado o beneficiarios de la pensión. Se solicitará a quienes hayan sido empleadores del afiliado o a las cajas, fondos o confirmen, modifiquen o nieguen la información laboral porque ello puede incidir en el valor del bono (artículo 20 del decreto 1513/98).⁸ El término para este trámite es de treinta días hábiles (artículo 22 decreto 1513/98). Se debe responder dentro de un nuevo término de treinta días hábiles, pero tratándose de entidades públicas el término es de quince días porque así lo establece el Código Contencioso Administrativo.

“b. De la anterior información se dará traslado al emisor del bono para que se inicie el proceso de la liquidación provisional del bono pensional (inciso 3º, 4º y 5º del artículo 52 del Decreto 1748 de 1995). Como se trata simplemente de traslado de información, el emisor puede solicitarla nuevamente para verificar si es correcta (Parágrafo del artículo 20 del decreto 1513 de 1998).

“c. El emisor del bono producirá una liquidación provisional y la hará conocer al ISS a más tardar treinta días después de la fecha en que reciba la solicitud. (Inciso 8º del artículo 52 del Decreto 1748 de 1995).

“d. Tratándose de los bonos tipo B, corresponderá al ISS aceptar u objetar la liquidación provisional sin que sea necesario que se comuniquen al afiliado. (inciso 9º y parágrafo 3º del artículo 52 del Decreto 1748 de 1995).

“e. Una vez aprobada la liquidación provisional, el emisor expedirá dentro del mes siguiente a la confirmación, el bono pensional con las garantías que exijan las normas correspondientes, de acuerdo con las condiciones que establezca el Gobierno Nacional; pero

teniendo en cuenta que la pensión ya se causó, procede su pago sin necesidad de la expedición física del título valor (inciso 11º del Decreto 52 del Decreto 1748 de 1995, y parágrafo 3º del artículo 17 del Decreto 1748 de 1995).

“f. De conformidad con lo establecido en el parágrafo 1º del Artículo 17 del Decreto 1748 de 1995, el emisor deberá comunicar a los contribuyentes, dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que haya recibido la solicitud de pago, tanto el valor de la cuota parte a pagar como su fecha límite de pago y la tasa de mora aplicable en caso de incumplimiento.

“g. Una vez expedido el bono pensional, ha reiterado la jurisprudencia que el ISS, Nivel Nacional, procederá a reconocer la prestación y efectuar el respectivo ingreso a nómina de pensionados (inciso 1º del artículo 44 del Decreto 1748 de 1995).

“La sumatoria de todos los trámites, desde la solicitud de pensión hasta la resolución de otorgamiento, no puede sobrepasar los seis meses. Así lo ordenó recientemente la Ley 700 de 2001, en su artículo 4º:

“A partir de la vigencia de la presente ley, los operadores públicos y privados del sistema general de pensiones y cesantías, que tengan a su cargo el reconocimiento del derecho pensional, tendrán un plazo no mayor de seis meses a partir del momento en que se eleve la solicitud de reconocimiento por parte del interesado para adelantar los trámites necesarios tendientes al pago de las mesadas correspondientes.

“Parágrafo. El funcionario que sin justa causa por acción u omisión incumpla lo dispuesto en el presente artículo incurrirá con arreglo a la ley en causal de mala conducta y será solidariamente responsable 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, el pago de costas judiciales será a cargo del funcionario responsable de la irregularidad”.

“Como la liquidación y remisión del bono pensional constituyen el fundamento para que se consolide y reconozca la pensión de jubilación, la Corte ha considerado que si razonablemente no se cumplen oportunamente los términos, procede la acción de tutela, para ordenar su emisión e inclusive puede adicionarse la orden de tutela con el señalamiento de que deben cumplirse los pasos posteriores a la emisión del bono.9

4. Caso concreto.

De la información contenida en el expediente, se constatan los siguientes hechos:

* El 26 de enero de 1999 la demandante solicitó al Seguro Social, el reconocimiento de una pensión por vejez.

* El Seguro Social no concede la pensión hasta tanto la Secretaría de Hacienda no expida el bono pensional respectivo.

* El 24 de julio de 2000, el Seguro Social solicitó a la Secretaría de Hacienda la emisión del bono pensional.

* El primero de noviembre de 2000 la Secretaría de Hacienda remite al Seguro la liquidación provisional del bono pensional para su aprobación.

* No existe en el expediente constancia de que el Seguro hubiese elaborado la aprobación o rechazo de la liquidación provisional del aludido bono.

Por lo tanto, la Sala advierte que se ha incurrido en varias violaciones a derechos fundamentales por parte de los entes comprometidos en esta causa:

- Por una parte el Seguro Social ha vulnerado el derecho a la vida, la salud, mínimo vital y seguridad social del accionante, puesto que según lo tiene entendido la jurisprudencia: "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.”¹⁰

- Igualmente, la Secretaría de Hacienda, a pesar de que ya emitió la liquidación provisional del bono requerido, incurrió en violación de los derechos a la seguridad social y mínimo vital del accionante, en tanto retrasó ese paso durante año y medio y al momento de interponer la tutela, habían transcurrido dos (2) años sin que la accionante tuviera certeza de su derecho pensional. Fue una actuación a todas luces contraria a los postulados constitucionales y a la jurisprudencia vigente sobre esta materia, que ha exigido que la tramitación de los bonos pensionales debe ser pronta, y por ende las entidades emisoras de los bonos deben actuar dentro de los principios de eficacia y celeridad, de conformidad con el artículo 209 de la Constitución Política.¹¹

Por ello, la Corte en numerosas ocasiones ha concedido la tutela por demora en la emisión del bono pensional, porque la dilación, como ya se dijo, perjudica derechos fundamentales de quien ha alcanzado los requisitos establecidos por la ley para solicitar la pensión, y sin embargo no se emite el bono que permite el reconocimiento efectivo del mencionado derecho. La sentencia T-491 de 2001¹², criticó especialmente a quienes postergan indefinidamente el respeto de los derechos constitucionales e indicó que tales prácticas administrativas resultan contrarias a la Constitución Política.

En consecuencia, según los pasos ya mencionados para diligenciar un bono pensional, restan dos requisitos que serán los que esta Sala ordene cumplir en aras a garantizar los derechos a la seguridad social y mínimo vital de la accionante, afectados por ambas entidades ante la dilación injustificada en un trámite que no debe superar los seis (6) meses, y que comprometió derechos fundamentales de la señora MARIA NELLY TORRES LOZANO, quien espera desde hace dos años y 10 meses la definición de su derecho a la seguridad social.

Debido a que los términos consagrados en las normas legales para el efecto, ya aparecen vencidos por ambas entidades, con consecuencias negativas en la situación de la

peticionaria, como ya se vio, la Corte como garante de los derechos que aprecia infringidos, ordenará lo siguiente:

a) Dado que la liquidación provisional del bono ya esta en curso, el I.S.S. deberá, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, aceptarla u objetarla sin que sea necesario que se comuniqué al afiliado. Recuérdese que el Seguro Social, aunque no rindió ningún informe, sí fue vinculado a los resultados de la presente tutela.

b) Una vez aprobada la liquidación provisional, el emisor debe expedir dentro de los ocho (8) días siguientes a la confirmación, el bono con las garantías que exijan las normas correspondientes, teniendo en cuenta que la pensión ya se causó y procede su pago sin necesidad de la expedición física del título valor (artículo 52 del decreto 1748 de 1995, y parágrafo 3. del artículo 17 del Decreto 1748 de 1995).

c) En cuanto sea expedido el bono pensional, el I.S.S. deberá, dentro de los ocho (8) días siguientes, proferir la resolución correspondiente al reconocimiento de la pensión de jubilación, de la señora MARIA NELLY TORRES y efectuar el respectivo ingreso a nómina de pensionados.

VI. DECISIÓN.

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

RESUELVE

Primero. REVOCAR la sentencia proferida el 15 de diciembre de 2001 por el Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Bogotá. En consecuencia, conceder el amparo solicitado por la señora MARIA NELLY TORRES.

Segundo. Una vez aprobada la liquidación provisional, la Secretaría de Hacienda de Bogotá,, DEBERÁ expedir dentro de los ocho (8) días siguientes a la confirmación, el bono con las garantías que exijan las normas correspondientes, teniendo en cuenta que la pensión ya se causó y procede su pago sin necesidad de la expedición física del título valor.

Tercero. En cuanto sea expedido el bono pensional, el Instituto de Seguros Sociales,

Seccional Bogotá, DEBERÁ dentro de los ocho (8) días siguientes, proferir la resolución correspondiente al reconocimiento de la pensión de jubilación de la señora MARIA NELLY TORRES y efectuar el respectivo ingreso a nómina de pensionados.

Cuarto. Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado Ponente

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

2 Sentencia T-577 de 1999.

3 Entre otras, T-1044 de 2001, T-817 de 2001, y T- 235 de 2002.

4 Ver sentencia T-1044 de 2001 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

5 Sentencia T-671 de 2000. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

6 Sentencia T-1154 de 2001M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

7 Ver sentencias C-177 de 1998, T- 241 de 1998 de 1998 y T-337 de 2001, entre otras.

8 El informe es de carácter probatorio, luego el ISS no puede hacer análisis de fondo sobre

régimen de transición, ni sobre regímenes especiales, ni sobre derechos adquiridos por leyes vigentes en el instante de adquirirse el status de jubilado, porque ni el mencionado artículo 20 del decreto 1513 de 1998 ni norma alguna le permite negar la pensión ab initio, sin oír ni vencer en juicio a quien resulte perjudicado, puesto que estos aspectos de fondo se deciden en la resolución que define si hay lugar o no al otorgamiento de la prestación.

9 Sentencias: C-177 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero. T-548 de 1998; T-440 y T 551 del mismo año M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. T-360 de 1998. M.P. Fabio Morón Díaz; T-345 y T 432 de 1999.

10 Sentencia T-1294 de 2000.

11 Sentencia T-272 de 2002 M. P. Rodrigo Escobar Gil

12 M. P. Manuel José Cepeda.