

Sentencia T-445/07

DERECHO AL MINIMO VITAL DEL PENSIONADO-Vulneración por no emisión del bono pensional

BONOS PENSIONALES-Procedencia de tutela para reclamar la remisión

SENTENCIA C-734/05-Alcance en relación con bono pensional

BONOS PENSIONALES TIPO A-No puede ampararse emisor en ausencia de normatividad para su no expedición

SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD-Efectos hacia el futuro

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: expediente T-1544327

Acción de tutela instaurada por Felipe José María Iriarte Alvira contra la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Compañía Colombiana Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías Colfondos S.A.

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá D.C., treinta (30) de mayo de dos mil siete (2007).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos de tutela proferidos por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, el 9 de noviembre de 2006 y por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia el 23 de enero de 2007

I. ANTECEDENTES.

El ciudadano Felipe José María Iriarte Alvira, 54 años de edad, interpuso acción de tutela contra la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Compañía Colombiana Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías Colfondos S.A. para obtener la protección constitucional de sus derechos a la seguridad social, a la vida digna, a la igualdad, al debido proceso y a la protección de los derechos adquiridos.

Según el accionante, las entidades demandadas vulneraron sus derechos al no haber emitido, expedido y depositado en Deceval S.A. el bono pensional tipo A, de conformidad con la preliquidación realizada con base en el salario devengado a 30 de junio de 1992, a fin de que pudiera hacer efectivo su derecho a la pensión anticipada de vejez.

Relata el demandante que el 6 de abril de 1995 se trasladó del Régimen de Prima Media con Prestación Definida al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad administrado por Colfondos S.A. Afirma que como consecuencia de un infarto sufrido el 21 de julio de 1996, solicitó la pensión de invalidez ante Colfondos, la cual fue negada porque la incapacidad generada por la enfermedad coronaria era inferior al 50% exigido legalmente.

Ante esta circunstancia, el 12 de junio de 1997 solicitó formalmente a Colfondos la pensión de jubilación. Ante esta solicitud, el 17 de abril de 1998 la Oficina de Bonos Pensionales se hizo la preliquidación del bono pensional por valor de \$238.301.000,00, para ser redimido en el año 2015, tomando como base un salario promedio de \$1.711.957,35 de conformidad con lo establecido en los artículos 20 del Decreto Ley 656 de 1994 y 48 del Decreto 1748 de 1995.¹ Este bono fue posteriormente anulado por la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda, tal como se describe a continuación.

En julio de 2005 Colfondos SA, le informó al accionante que la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda había preliquidado el bono pensional, tomando como base un salario mensual de \$665.020, por lo cual el bono pensional que se emitiría sería de \$66.956.000.

El accionante presentó el 1 de junio de 2006 un derecho de petición ante la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda para que expidiera el acto administrativo correspondiente por el valor preliquidado el 17 de abril de 1998, a fin de que éste pudiera ser

negociado para hacer efectivo su derecho a la pensión anticipada de vejez. Esta petición fue respondida mediante señalando que no era posible acceder a su petición dado que la Corte Constitucional había proferido la sentencia “C-734 de 2005, por medio de la cual se declaró inexecutable el literal a) del artículo 5 del Decreto - Ley 1299 de 1994, única norma que permitía calcular, emitir y expedir bonos pensionales con un salario base superior a la máxima categoría del ISS (salario devengado y reportado al ISS en su momento,” por lo cual mantuvo la preliquidación realizada en julio de 2005, dando así aplicación retroactiva a la sentencia C-734 de 2005. La Oficina de Bonos Pensionales también señaló que “No obstante lo anterior, el ministerio de hacienda está estudiando la posibilidad de que a partir de la sentencia T-147 de 2006, se vuelva a la situación anterior al fallo C-734/05 para quienes se hubieren trasladado al RAIS antes de la fecha de dicho fallo.”

La Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, en sentencia del 9 de noviembre de 2006 concedió el amparo de tutela solicitado por considerar que la decisión de la Oficina de Bonos pensionales del Ministerio de Hacienda desconocía la jurisprudencia de la Corte Constitucional que claramente señalaba que no era posible la aplicación retroactiva de la sentencia C-734 de 2005 y en consecuencia ordenó “emitir nuevamente el bono pensional del accionante conforme a la normatividad legal vigente al momento de su configuración y antes de la sentencia C-734 de 2005.”

La Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia revocó el fallo de primera instancia por considerar que existía otro medio judicial disponible para resolver la cuestión planteada, y no estaba demostrada la presencia de un perjuicio irremediable que amerite la protección como mecanismo transitorio.

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso tercero y 241, numeral noveno de la Constitución

Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

1. Problema jurídico

El accionante, un hombre de 54 años, que padece una enfermedad coronaria y quien ha solicitado el reconocimiento de una pensión de vejez anticipada, considera que sus derechos a la seguridad social, al mínimo vital, a la igualdad y al debido proceso vulnerados porque la Oficina de Bonos Pensionales anuló el bono pensional liquidado en 1998, y le informó al accionante que expediría uno nuevo en el que da aplicación retroactiva a la sentencia C-734 de 2005, por un valor inferior al inicialmente liquidado. Por lo anterior, debe resolver la Corte lo siguiente:

¿Se desconocen los derechos a la seguridad social, al mínimo vital, a la igualdad y al debido proceso del accionante por parte de la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda al haber anulado el bono pensional Tipo A expedido en 1998, y expidiendo uno nuevo por valor inferior alegando que en la actualidad no existe norma vigente que señale la base para la liquidación del mismo debido a la declaratoria de inexecutable de literal a) del artículo 5 del Decreto Ley 1299 de 1994, en la sentencia C-734 de 2005?

1. Procedencia excepcional de la acción de tutela para exigir la emisión de bonos pensionales

La Corte Constitucional ha señalado de manera reiterada² que la expedición de los bonos pensionales constituye un aspecto determinante a la hora de reconocerse y pagarse la pensión de vejez en el régimen de ahorro individual, y por lo tanto, es necesario que las entidades encargadas de adelantar los respectivos trámites observen una actitud diligente y oportuna, pues la prolongada dilación de su emisión vulnera el derecho al mínimo vital de las personas que han cumplido con los requisitos para obtener el bono y para que les sea reconocida la pensión.³

En relación con la procedibilidad de la acción de tutela cuando mediante ésta se busca la emisión de bonos pensionales, ha sido reiterada la jurisprudencia de esta Corporación⁴ en el

sentido de que cuando la dilación en la emisión del bono pensional impide el acceso a la pensión de vejez procede excepcionalmente la acción de tutela para lograr la protección del derecho a la seguridad social por conexidad con el derecho al mínimo vital y el derecho a la dignidad humana. Así, en la sentencia T-050 de 2004, se dijo lo siguiente:

“(…) que en aquellos casos en los que la liquidación y remisión de bonos pensionales constituye fundamento para que se consolide y reconozca una pensión de jubilación, procede excepcionalmente la acción de tutela para proteger derechos como la vida, el del mínimo vital y la seguridad social de quien cumpliendo con los requisitos de ley para obtenerla, queda sometido a una prolongada e indefinida espera con ocasión del trámite para la expedición del bono pensional⁵”.

De conformidad con lo anterior, debe recordarse que esta Corporación en numerosas oportunidades ha concedido la tutela por demora en la emisión del bono pensional en los casos en los que la dilación perjudica derechos fundamentales de quien ha alcanzado los requisitos establecidos por la ley para solicitar la pensión y sin embargo no se le concreta el reconocimiento efectivo del mencionado derecho,⁶ o como en el presente caso, de quien haciendo uso de su derecho ha solicitado el reconocimiento de la pensión anticipada de vejez.

1. La emisión del bono pensional Tipo A y los efectos de la sentencia C-734 de 2005

Sobre esta materia la Corte Constitucional se pronunció en la sentencia T-147 de 2006,⁷ en la cual se fijaron unas reglas jurisprudenciales sobre la emisión de bonos pensionales Tipo A, y la aplicación de la sentencia C-734 de 2005, según la cual. De conformidad con lo que se señaló en la sentencia T-147 de 2006,

3.3. Bonos pensionales tipo A, modalidad 2: no puede ampararse el emisor en la ausencia de normatividad para su no expedición. Los efectos pro futuro de las sentencias de inexecutable y la situación de las personas que libremente optaron por pasar del régimen de prima media al de ahorro individual con solidaridad.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público sostiene que a raíz de la sentencia C-734 de 2005

no existe normatividad aplicable para el cálculo de los bonos pensionales y en consecuencia los mismos no se pueden emitir. Esta tesis merece un cuidadoso análisis. (...)

(...)

(...) , la ratio decidendi de la sentencia es la existencia de un vicio de competencia consistente en que el Presidente de la República se excedió en el ejercicio de las facultades extraordinarias. No expresó la Corte razones atinentes a una incompatibilidad material entre los contenidos del literal a) del Artículo 5 del Decreto Ley 1299 de 1994, es decir, la ratio decidendi no fue un vicio de fondo.

Igualmente, es pertinente señalar que las sentencias de constitucionalidad rigen hacia el futuro por regla general,⁸ de forma que sólo tienen efectos retroactivos cuando la Corte expresamente le confiere a su sentencia alcances hacia el pasado, lo cual ha sucedido de manera excepcional, cuando en casos concretos se demuestra que están en juego valores constitucionales más importantes que la propia seguridad jurídica.⁹

En la parte resolutive de la sentencia C-734 de 2005 no se le otorgó a la misma efecto retroactivo, por lo cual no se han afectado las situaciones pasadas consolidadas.¹⁰ Ahora bien, cabe preguntarse cuales son tales situaciones pasadas consolidadas. Sin entrar en detalles, por no ser necesario en este caso, cabe identificar dos hipótesis. La primera es la de aquellas personas a las cuales se les emitió el bono antes de la sentencia C-734 de 2005. La segunda es la de aquellas personas a las cuales no se les ha emitido el bono, pero adquirieron el derecho desde el momento en el cual se trasladaron del sistema de prima media al de ahorro individual con solidaridad.

(...)

De lo anterior se deduce que no es posible aplicar de manera retroactiva la sentencia C-734 de 2005 y que las personas que tenían derecho a la emisión del bono conforme a las reglas vigentes al momento de su traslado de un sistema a otro, no han perdido ese derecho.

Tampoco puede sostenerse que exista un vacío normativo para hacer efectivo el derecho a la emisión del bono pensional, habida cuenta de que la norma declarada inexecutable estuvo vigente hasta la sentencia C-734 de 2005, a la cual no le pueden conferir efectos retroactivos

las autoridades administrativas.

Lo anterior no impide que el Congreso de la República, dentro del marco de configuración legislativa que le es propio, expida normas para regular el tema, pero mientras lo hace no puede sostenerse que no hay normatividad aplicable.

Adicionalmente, cabe precisar que el derecho a la emisión del bono pensional no nace con la formulación de la petición por parte del interesado o de la AFP a la cual el mismo se encuentre afiliado. Dicho derecho fue creado por el legislador y radicado en cabeza de todas las personas que cumplen determinados requisitos y deciden trasladarse del sistema de prima media al sistema de ahorro individual.¹¹

De lo anterior se concluye que (1) la sentencia C-734 de 2005 no produjo un vacío normativo para la liquidación de bonos pensionales de personas que se trasladaron antes de la fecha de esa sentencia del régimen contributivo al de ahorro individual con solidaridad; (2) los efectos de la sentencia C-734 de 2005 son a futuro, como quiera que salvo que la Corte Constitucional module los efectos de sus fallos y autorice excepcionalmente la aplicación retroactiva de los mismo. En la sentencia C-734 de 2005, la Corte no autorizó un efecto retroactivo, por lo cual sus efectos sólo operan hacia el futuro. (3) la Sentencia C-734 de 2005 dejó sin efecto la norma que establecía la forma de liquidar el bono pensional de aquellas personas que devengaban un salario mayor al límite máximo de cotización y se trasladasen del régimen de prima media al de ahorro individual, dado que la misma no tiene carácter retroactivo, la situación de quienes se hubiesen trasladado al régimen de ahorro individual con anterioridad a esa providencia debe mantenerse en las condiciones previstas en el literal a) del artículo 5 del Decreto 1299 de 1994, es decir que para establecer el ingreso base de liquidación del bono pensional debe acudirse al salario devengado a 30 de junio de 1992.

1. Análisis del caso concreto

En el asunto bajo estudio, la tardanza en la expedición del bono se debe, no a un cuestionamiento sobre la titularidad del derecho o las condiciones sustantivas que dan lugar a la emisión del mismo, ni por la falta de información sobre la historia laboral del accionante,

sino a una discrepancia en torno a la forma como se debe realizar la liquidación del bono pensional del señor Felipe José María Iriarte Alvira, toda vez que la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda, a partir de una interpretación sobre los alcances de la Sentencia C-734 de 2005, afirma que como ingreso base de liquidación se debe usar el salario cotizado al 30 de junio de 1992, y no el devengado en esa misma fecha, al tenor de lo dispuesto en el artículo 117 de la Ley 100 de 1993, que resultaría ser la norma aplicable como consecuencia de la declaratoria de inexequibilidad del literal a) del artículo 5 del Decreto 1229 de 1994.

Según los parámetros que esta Corporación ha fijado¹², y que en la presente providencia se reiteran, la declaratoria de inexequibilidad que la Sentencia C-734 hizo del literal a) del artículo 5 del Decreto 1299 de 1994 tiene efectos hacia futuro y no puede modificar las condiciones de liquidación de los bonos pensionales de aquellas personas que ya habían adquirido el derecho a la emisión del mismo, esto es, desde el momento en el cual se produjo el traslado de régimen.

En el caso que nos ocupa se tiene que el señor Felipe José María Iriarte Alvira cotizó en el régimen de prima media hasta el 6 de abril de 1996, fecha en la cual se trasladó al régimen de ahorro individual. En consecuencia, es evidente que los efectos de la declaratoria de inexequibilidad del literal a) del artículo 5 del Decreto 1229 de 1994 no le son aplicables, y por lo tanto la liquidación de su bono pensional debe hacerse con base en lo dispuesto en dicha normatividad.

De esta forma, con sujeción a los tramites legales y reglamentarios, pero sin que de ello, en los términos de esta providencia, la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá emitir y pagar el Bono Tipo A Modalidad 2 de Felipe José María Iriarte Alvira, aplicando para ello la legislación vigente para el momento en el que el beneficiario se trasladó del régimen de prima media con prestación definida al régimen de ahorro individual con solidaridad.¹³ Cumplido lo anterior, en los términos de ley, la AFP COLFONDOS S.A. deberá continuar con el trámite correspondiente para decidir sobre el reconocimiento de la pensión de vejez anticipada al accionante.

I. DECISION

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

Primero.- REVOCAR la sentencia proferida por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia el 23 de enero de 2007, y, confirmar la sentencia de la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, el 9 de noviembre de 2006. En consecuencia, TUTELARA los derechos a la vida digna, al mínimo vital, y a la seguridad social del señor Felipe José María Iriarte Alvira.

Segundo.- ORDENAR a la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que proceda a liquidar, emitir y pagar el bono pensional del señor Felipe José María Iriarte Alvira, con sujeción a los procedimientos legales establecidos para tal fin en las normas vigentes al momento de su traslado de conformidad con lo señalado en la parte motiva de esta providencia.

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.

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado Ponente

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

AUSENTE EN COMISION

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 El 30 de octubre de 2002, el Banco de la República certificó que el sueldo básico devengado por el demandante a 30 de junio de 1992 fue de \$1.177.830,00, que el ingreso base de liquidación reportado al ISS a esa misma fecha fue de \$665.540, que el salario promedio para esa misma fecha fue de \$1.711.957,35. Igualmente señaló que las planillas de pago de los aportes efectuados al ISS ya no se encontraban disponibles en el Banco, como quiera que con anterioridad a 1994, el ISS emitía una cuenta de cobro en la que aparecía la suma global de aportes a cargo del Banco y para la elaboración de dicha cuenta, el Banco suministraba en medio magnético una relación de los aportes realizados.

2 Sentencia T-050 de 2004. MP: Jaime Córdoba Triviño, T-1130 de 2004M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto.

3 Ver, entre otras, las sentencias T-424 de 2002, MP: Álvaro Tafur Galvis, T-235 de 2002 MP. Marco Gerardo Monroy Cabra, y T-577 de 1999, MP: Carlos Gaviria Díaz.

4 Sentencias T-671, T-773, T-775, T-887, y T-1565 de 2000; T-136 de 2001 entre otras.

5 Sobre este tema pueden estudiarse, entre otras, las Sentencias T-1565 de 2000 (MP. Alfredo Beltrán Sierra), T-136 de 2001 (MP. Carlos Gaviria Díaz) y T-235 de 2002 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra).

6 En la Sentencia T-1130 de 2004, la Corte analizó el caso de una accionante que había solicitado su pensión de vejez desde 1998 y que a la fecha de presentación de la acción de tutela (julio 7 de 2004) no había sido reconocida por no haber sido emitido el bono pensional correspondiente estando vencidos los términos para el reconocimiento de la pensión, habiendo sido dilatado el mismo por 4 años. En éste caso la Corte ordenó expedir el bono y proceder al reconocimiento de la pensión de vejez solicitada por la accionante.

7 Corte Constitucional, T-147 de 2006, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

8 Así lo dispone el Artículo 45 de la Ley 270 de 1996 (Ley estatutaria de la administración de justicia): “Reglas sobre los efectos de las sentencias proferidas en desarrollo del control judicial de constitucionalidad. Las sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control en los términos del artículo 241 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario”. Sobre la facultad de fijar

el alcance de sus propios fallos, la Corte ha dicho:

“Pero, fuera del poder constituyente, ¿a quién corresponde declarar los efectos de los fallos de la Corte Constitucional, efectos que no hacen parte del proceso, sino que se generan por la terminación de éste? Únicamente a la propia Corte Constitucional, ciñéndose, como es lógico, al texto y al espíritu de la Constitución. Sujeción que implica tener en cuenta los fines del derecho objetivo, y de la constitución que es parte de él, que son la justicia y la seguridad jurídica.

“En conclusión, sólo la Corte Constitucional, de conformidad con la Constitución, puede, en la propia sentencia, señalar los efectos de ésta. Este principio, válido en general, es rigurosamente exacto en tratándose de las sentencias dictadas en asuntos de constitucionalidad” (Sentencia C-113 de 1993. M.P.: Jorge Arango Mejía). Sobre los efectos de las sentencias de constitucionalidad cuando se analizan los decretos que declaran estados de excepción véase la sentencia C-619 de 2003 (M.P.: Clara Inés Vargas Hernández).

9 Ver entre otras las sentencias C-037 de 1994 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), C-387 de 1997 (M.P. Fabio Morón Díaz); C-482 de 1998 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz); C-870 de 1999 (M.P. Alejandro Martínez Caballero); C-500 de 2001 (M.P. Álvaro Tafur Galvis, S.P.V. Jaime Araujo Rentería), C-415 de 2002 (M.P. Eduardo Montealegre Lynet).

10 En efecto en la parte resolutive de la sentencia C-734 de 2005 se dispuso: “Declarar INEXEQUIBLE el literal a) de artículo 5° del Decreto Ley 1299 de 1994.”

11 Esto sin perjuicio de los requisitos que se deben acreditar a fin de que se reconozca el bono pensional por traslado al régimen de ahorro individual, que actualmente se encuentran previstas en el Artículo 2 del Decreto 1299 de 1994, que establece:

“Artículo 2o. Requisitos para el reconocimiento del bono pensional por traslado al régimen de ahorro individual.

“Los afiliados al Sistema General de Pensiones, que seleccionen el régimen de ahorro individual con solidaridad para efectos del reconocimiento del bono pensional, deberán acreditar alguno de los siguientes requisitos:

“a). Que estén cotizando o hubieren efectuado cotizaciones al Instituto de Seguros Sociales o

las Cajas o Fondos del sector público;

“b). Que estén prestando servicios o hubieren prestado servicios al Estado o a sus entidades descentralizadas como servidores públicos del orden nacional, departamental, municipal o distrital, con vinculación contractual o legal y reglamentaria;

“c). Que estén prestando servicios mediante contrato de trabajo con empleadores del sector privado que tenían a su cargo el reconocimiento y pago de las pensiones, siempre que la vinculación laboral se encontrare vigente a la fecha de expedición de la Ley 100 de 1993 se hubiere iniciado con posterioridad a la misma fecha;

“d). Que estén afiliados o hubieren estado afiliados a cajas de previsión del sector privado que tuvieren a su cargo el reconocimiento y pago de pensiones legales.

“PARAGRAFO 1o. Los afiliados de que trata el literal a del presente artículo que al momento del traslado hubiesen cotizado menos de ciento cincuenta (150) semanas continuas o discontinuas, no tendrán derecho a bono.

“Para efecto de contabilizar las semanas previstas en el presente párrafo se tendrá en cuenta, la suma del tiempo durante el cual el trabajador estuvo cotizando al ISS, a alguna caja o fondo de previsión del sector público, prestando servicios como servidor público, vinculado mediante contrato de trabajo a una empresa o empleador del sector privado que tenía a su cargo el reconocimiento y pago de pensiones, o afiliado a una caja o fondo de previsión del sector privado.

“PARAGRAFO 2o. No tendrán derecho a bono pensional las personas que cumplan alguno de los requisitos de que trata el presente artículo y hayan recibido o reclamado indemnización sustitutiva”.

12 Ver Sentencia T-147 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

13 Una orden similar se impartió en la sentencia T-801 de 2006, MP: Rodrigo Escobar Gil.