

Sentencia T-655/01

VIA DE HECHO-Se niega pensión por demora en emisión del bono

BONOS PENSIONALES-Expedición y emisión

BONOS PENSIONALES-Demora en la emisión afecta derechos fundamentales

Referencia: expediente T-446823

Peticionaria: Melitina Valdez de Madrid

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de junio de dos mil uno (2001).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, Alfredo Beltrán Sierra, Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente :

SENTENCIA

El expediente llegó a la Corte Constitucional, por remisión que se hizo en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección número cinco ordenó la selección del mencionado expediente por auto de 8 de mayo de 2001.

I. ANTECEDENTES

La señora Melitina Valdez de Madrid instauró acción de tutela en contra de la Gobernación de Bolívar, representada legalmente por el gobernador, y contra el Gerente del Fondo Territorial de Pensiones y Secretario del Talento Humano de la misma entidad, por considerar que le han conculcado sus derechos fundamentales a la vida, seguridad social y debido proceso.

Manifiesta que el departamento de Bolívar no le ha querido pagar al Instituto de Seguros Sociales de Bolívar la suma de \$44.338.000 por concepto de bono pensional al cual tiene derecho por haber laborado al servicio del Departamento de Bolívar. Aduce que desde hace

más de dos años ha solicitado a la entidad accionada dicho pago sin que eso haya sido posible, circunstancia que afecta gravemente sus derechos, pues se trata de una persona anciana, viuda y pobre, que no goza de seguridad social debido al incumplimiento en el pago del bono pensional.

Réplica

La entidad accionada solicitó al juez de tutela la denegación de la acción presentada por la actora, aduciendo como fundamento de su solicitud que el Departamento de Bolívar en los últimos tres años ha tenido la peor crisis fiscal y financiera al mantener sus rentas pignoradas. Agrega que después de los acuerdos celebrados con las entidades bancarias en enero de 1999 se logró la despignoración por el término de un año, pero la cantidad de obligaciones pendientes de pago que fueron demandadas por sus acreedores, imposibilitó el pago de las que no fueron demandadas.

Añade que una vez reestructurada la “deuda pública” el Gobernador de Bolívar adelantó las gestiones necesarias para que el Ministerio de Hacienda aceptara la solicitud de promoción de acuerdos de reestructuración de pasivos contenida en la Ley 550 de 1999, y de esa manera conseguir un acuerdo de pago con los acreedores del departamento y la suspensión de los procesos que se estaban adelantando en contra de ese ente territorial. Dicha solicitud fue aceptada mediante Resolución No. 1477 de 10 de julio de 2000, razón por la cual en estos momentos el departamento se encuentra intervenido.

Manifiesta la entidad accionada que en virtud de los acuerdos celebrados con los acreedores, concretamente en el caso de la accionante, el Instituto de Seguros Sociales estuvo presente en la reunión celebrada para el efecto, sin que hubiera objetado su crédito “razón por la que a continuación deberá acordar con el Promotor del Ministerio de Hacienda la forma de cancelación del bono pensional que ahora nos ocupa y por ello está en mora del reconocimiento de la pensión de la accionante”.

Señala que el Fondo Territorial una vez elabora el proyecto de resolución que reconoce sumas de dinero por concepto de bono pensional “el paso siguiente es interno en la Gobernación y concluye ante la Coordinación Área de Tesorería de la Gobernación, toda vez que el mencionado fondo no maneja recursos”.

II. FALLOS DE INSTANCIA

Fallo de primera instancia

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala Laboral, tuteló los derechos de la accionante, al considerar que del material probatorio que obra en el proceso, se desprende que con la omisión del ente accionado de no pagar en forma oportuna al Instituto de Seguros Sociales, Seccional Bolívar, el bono pensional de la actora, se le están violando los derechos a la vida y a la seguridad social.

Luego de citar apartes de las sentencias T-556 de 1996 y T-222 de 1994, aduce que en el caso sub examine se encuentra claramente probado que la accionante es una persona de la tercera edad, razón que amerita la protección de los derechos a la vida y a la seguridad social y, en consecuencia, ordena a la entidad demandada que dentro de los treinta días siguientes a la notificación de esa providencia pague al Seguro Social la suma adeudada por concepto de bono pensional correspondiente a la demandante.

Impugnación

Inconforme con el fallo de primera instancia, la Gobernación de Bolívar lo impugnó, argumentando que si todos los derechos contenidos en las acreencias se tuvieran que cancelar por medio de acciones de tutela, lo más seguro sería que la intervención del Estado a través de la Ley 550 de 1999 sería infructuosa y sobrevendría la parálisis de la administración cayendo nuevamente en la cesación de pagos de las obligaciones corrientes que tiene ese ente territorial. Señala que el Instituto de Seguros Sociales tiene suficiente seguridad con la ley de intervención de que esos dineros los recibirá en este año (2001), una vez se celebre el acuerdo final de acreedores del departamento.

Por ello, considera que el ISS no se puede negar a pensionar a la accionante, pues ella no tiene porque sufrir las consecuencias de una “crisis estructural del Departamento desembocada en la falta de pago ante la administradora de pensiones, siendo que este último, es un problema entre la entidad y la administradora de pensiones”.

Indica que el artículo 79 de la Ley 550 de 1999, suspende todas las leyes y normas que le

sean contrarias y por esta razón no puede el Instituto de Seguros Sociales negarse a reconocer la pensión, aduciendo que no ha recibido dineros por concepto de bono pensional. Además, agrega, que la obligación del ISS de pagar las sumas por dicho concepto, quedó en el inventario de pasivos de conformidad con el numeral 2º del artículo 4 del Decreto 694 de 2000.

Fallo de segunda instancia

La Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, revocó el fallo proferido por el juez constitucional de primera instancia, aduciendo que el derecho al pago del bono pensional es eminentemente legal, razón por la cual la peticionaria no puede acudir a la acción de tutela para solicitar su reconocimiento, porque esa acción solamente ampara derechos fundamentales de orden constitucional.

Adicionalmente, agrega que no se puede desconocer la difícil situación financiera por la que atraviesa el departamento demandado, cuyo pasivo a junio 30 del año 2000 ascendía a la suma de \$133.200.540.261.56 “valor donde está incluido la deuda con el seguro social según certificado del Secretario de Hacienda y el Coordinador del Area de Contabilidad”, razones que llevaron al ente demandado a someterse al proceso de reestructuración de acreencias, lo que indica que una vez se celebre el acuerdo final de acreedores el Instituto de Seguros Sociales recibirá el valor del bono pensional de conformidad con lo dispuesto por la Ley 550 de 1999.

III. Actuación surtida en la Corte Constitucional

Dado que el Instituto de Seguros Sociales, Seccional Bolívar podía resultar afectado con la decisión que se tome en el asunto de la referencia, el Magistrado Ponente ordenó poner en conocimiento de dicha entidad el inicio de la acción de tutela interpuesta por la señora Melitina Valdez de Madrid en contra de la Gobernación de Bolívar. En consecuencia, se expidió copia del presente proceso para que el Instituto de Seguros Sociales, manifestara lo que considerara pertinente.

IV. Consideraciones de la Corte Constitucional

1. La competencia

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991.

2. El caso concreto. Solicitud de bono pensional.

De las pruebas que obran en el proceso se tiene que la Gobernación de Bolívar mediante Resolución No. 3867 de 23 de noviembre de 1999, reconoció y ordenó el pago del bono pensional de la demandante, a favor del Instituto de Seguros Sociales-Pensiones, por la suma de \$44.338.000, por haber laborado con esa entidad desde el 24 de mayo de 1976 hasta el 23 de diciembre de 1997.

El Instituto de Seguros Sociales, Seccional Bolívar, expidió la Resolución No. 001223 de 9 de agosto de 2000, negando el reconocimiento de la pensión de jubilación de Melitina Valdez de Madrid, a pesar de reconocer que cumplía con los requisitos de tiempo y edad, bajo el argumento de que la solicitud de emisión de bono pensional hecha al Fondo Territorial de Pensiones Departamental, no había tenido respuesta.

Según certificación que obra en el expediente (fl. 45), la Gobernación de Bolívar, afirma que en reunión celebrada el 27 de abril de 2000, entre ese ente territorial y el Ministerio de Hacienda, se contó con la asistencia de representantes del Instituto de Seguros Sociales a quienes se les puso de presente la deuda existente por concepto de pago de bono pensional a favor de la señora Melitina Valdez, ya reconocido, “produciéndose la aceptación de la deuda”. Luego, la Gobernación de Bolívar en el escrito de impugnación al fallo de primera instancia, manifiesta que “La obligación de pagar sumas de dinero al ISS por concepto de bono pensional de la accionante, quedó en el inventario de pasivos de conformidad con el No. 2 del art. 4 Decreto 694 de 2000, por lo tanto dentro de las acreencias del Departamento”.

Vinculado al proceso el Instituto de Seguros Sociales, Seccional Bolívar, acepta el reconocimiento y orden de pago del bono pensional de la accionante, pero señala que el pago ordenado en la respectiva resolución sólo se efectuó hasta el día 8 de mayo de 2001. En efecto, obra en el expediente el oficio enviado por la Gobernación de Bolívar a la Tesorería General del Instituto de Seguros Sociales, en el que se informa que el día 8 de marzo de

2001, la Fiduciaria Popular consignó en la cuenta de ahorros 200-83330-9 del Banco de Occidente, el valor del bono pensional por la suma de \$44.338.000, a nombre de Melitina Valdez de Madrid-Gobernación de Bolívar.

No obstante lo anterior, el Instituto de Seguros Sociales, expresa en el escrito enviado a esta Corporación que “hasta la presente fecha [junio 11 de 2001], la Doctora Yolanda Granados de Rubiano no nos ha comunicado la conformidad del pago realizado por la Gobernación de Bolívar del Bono Pensional a favor de MELITINA VALDEZ, razón por la cual estamos a la espera de dicha confirmación, para proceder al reconocimiento de la prestación de vejez solicitada”.

El Instituto de Seguros Sociales, Seccional Bolívar, en todo momento ha reconocido el derecho que le asiste a la demandante a obtener su pensión de vejez, por cumplir con los requisitos que para el efecto exige la ley (edad, tiempo de servicios y de cotización). Sin embargo, ha negado el derecho a la pensión de jubilación de la actora, aduciendo primero la demora en la emisión del bono pensional, luego en el pago y, por último como se vio, pese a que el pago ya se efectuó, invoca un trámite burocrático como es la comunicación de una funcionaria de esa entidad.

Esto a todas luces resulta completamente violatorio de los derechos de la señora Melitina Valdez de Madrid, quien desde el 12 de mayo de 1998 solicitó la pensión de jubilación al Instituto de Seguros Sociales, entidad que sólo hasta el 22 de enero de 1999 solicitó la emisión del bono pensional de la accionante al Departamento de Bolívar, y después de haber sido reconocido el bono por parte de ese departamento, y ordenado su pago, como se vio, invoca una serie de trámites burocráticos para retardar el reconocimiento de la pensión de jubilación a que tiene derecho la demandante, sin tener en cuenta en ningún momento, que se trata de una persona de la tercera edad (74 años), que luego de trabajar durante un largo lapso de su vida, tiene derecho a disfrutar de su pensión de jubilación, cuya finalidad no es otra que garantizar la subsistencia de las personas de la tercera edad en condiciones dignas.

En reiteradas oportunidades esta Corte se ha pronunciado sobre ese asunto, de la siguiente manera: “(...) La Seguridad Social que se reclama mediante el reconocimiento de la pensión de vejez, no puede verse como algo independiente o desligado a la protección al trabajo el

cual es garantizado de manera especial en la Constitución, por considerar que es un principio fundante del Estado Social de Derecho que ella organiza. Como el derecho controvertido nace y se consolida ligado a una relación laboral, en cuyo desarrollo la persona cumplió los requisitos de modo, tiempo de cotización y edad a los cuales se condicionó su nacimiento, es necesariamente derivación del derecho al trabajo”?

Dado que en varias oportunidades el impedimento para que las personas que han adquirido su derecho a obtener la pensión de jubilación, ha sido la emisión o el pago del bono pensional, la Corte ha hecho reiterados pronunciamientos en relación con acciones de tutela instauradas por ciudadanos de la tercera edad, a quienes el ISS no les había reconocido el derecho a su pensión de jubilación, argumentando la falta del bono pensional.

Dijo la Corte en una de esas oportunidades, y en el caso sub examine vale la pena reiterarlo, que:

“Qué puede hacer la Entidad Administradora si no llega el bono?

Los bonos en sí mismos no son inconstitucionales (C-177/98), pero la utilización de algo que no va contra la Constitución no puede convertirse en un elemento que vulnere el derecho a una pensión. La caótica legislación sobre bonos pensionales no puede afectar injustamente a muchas personas que teniendo derecho a su pensión no acceden a ella.

Se incurre en una vía de hecho si a sabiendas de que una persona tiene el tiempo y la edad requerida, a través de Resolución se les 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 objeto de revisión: 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 más 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.

En primer lugar, sería absurdo que una norma prohibiera decretarle pensión a quien sí tiene derecho a ella. Esa norma no existe. Lo que las normas han establecido es lo siguiente:

a) El decreto reglamentario 1748/95, artículo 44, había establecido que ‘En ningún caso el trámite y concesión de la prestación (pensión o indemnización sustitutiva de bonos tipo B) estará condicionada a la expedición del bono’, posición que indudablemente era la justa.

Sin embargo, un decreto reglamentario (1474/97) de otro decreto reglamentario (1748/95), artículo 13 dijo: ‘De conformidad con lo dispuesto por el artículo 11 del decreto 1296 de 1994, el ISS reconocerá y pagará la pensión de aquellos servidores o exservidores públicos del nivel territorial afiliados al ISS a partir del 1° de abril de 1994, una vez sea remitido el respectivo bono pensional a que tengan derecho por parte de la Caja, fondo o entidad del sector público del nivel territorial’. Tal decreto se refiere a los fondos departamentales, distritales y municipales de pensiones públicas._Nótese que el decreto 1474/97 no establecía prohibición, sino que fijaba una condición.

b) Posteriormente el artículo 18 del decreto 1513 de 1998 supeditó el reconocimiento a la expedición del bono, pero tan no estableció la prohibición que permitió pagar la pensión tomando en cuenta las cotizaciones al ISS y luego reliquidándose cuando se expida el bono, no cuando se pague, emisión que debe hacerse ‘dentro de los plazos’. Se aprecia que la norma en ningún instante prohíbe el reconocimiento de la pensión. Y es perentoria en que la emisión debe ser oportuna. El texto normativo, en lo pertinente dice:

“Artículo 18. El artículo 44 del Decreto 1748 de 1995, modificado por el artículo 13 del Decreto 1474 de 1997, quedará así:

Artículo 44. Reconocimiento y pago de prestaciones a servidores y exservidores públicos con derecho a bono tipo B.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 11 del Decreto 1296 de 1994, el ISS reconocerá y pagará la pensión de aquellos servidores o exservidores públicos del nivel territorial afiliados al ISS a partir del 1° de abril de 1994, una vez sea expedido el respectivo bono pensional a que tengan derecho por parte de la caja, fondo o entidad del sector público del nivel territorial.

Para efectos del reconocimiento y pago de la pensión, el ISS podrá exigir a la entidad pública del nivel territorial una certificación, emitida por la entidad financiera administradora del patrimonio autónomo constituido por la entidad pública de conformidad con los Decretos 1314 de 1994 y 810 de 1998 y demás normas que lo modifiquen o adicionen, sobre la existencia de recursos suficientes para el pago del bono. No obstante, si se trata de bonos cuya redención deba ocurrir en una vigencia fiscal posterior a la de su expedición, la entidad financiera certificará sobre la existencia del patrimonio autónomo y el cumplimiento del programa de amortización.

Si la entidad territorial no hubiese constituido el patrimonio autónomo, la expedición del bono deberá estar precedido de un certificado de disponibilidad presupuestal para su pago.

Sin perjuicio de lo anterior, el ISS podrá suscribir acuerdos de pago con la entidad pública, con fundamento en los parámetros que de manera general establezcan el Ministro de Hacienda y Crédito Público, quien podrá delegar dicha función en el Director General de Crédito Público.

Lo dispuesto en los incisos anteriores, es sin perjuicio de que el ISS comience a pagar la pensión de vejez que corresponda a dichos afiliados, tomando en cuenta únicamente las cotizaciones efectuadas al ISS, procediendo la reliquidación de la pensión, en los términos del artículo 11 del Decreto 1474 de 1997, cuando se emita el bono pensional, que obligatoriamente debe expedir y pagar la entidad correspondiente, dentro de los plazos previstos para este efecto.

En caso de que dicha pensión no pueda ser reconocida por el ISS por no haberse expedido el bono, y el servidor haya laborado durante todo su tiempo de servicios al Estado en la misma entidad territorial hasta el traslado al ISS, este Instituto trasladará dentro del año siguiente, el valor de las cotizaciones de pensión de vejez para que la entidad territorial proceda al pago de la pensión”

Nótese que el artículo establece soluciones alternativas a la demora en la expedición del bono. Lo que no podía establecer y no lo hizo es que la Entidad Administradora negara el reconocimiento.

Es más, el mismo artículo es radical en cuanto al reconocimiento pleno de los cobijados con

el régimen de transición (que prácticamente son todos los casos que en estos años recientes a la expedición de la Ley 100/93 se están tramitando). Dice el inciso correspondiente:

“A los trabajadores cobijados por el régimen de transición previsto en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y sus reglamentarios, el ISS les liquidará, reconocerá y pagará su pensión, respetando la edad, tiempo de servicios y monto (porcentaje y tope) que se tomaron para el cálculo del bono, que sean aplicables. El ingreso base de liquidación se establecerá de acuerdo con el tercer inciso del artículo 36 de la Ley 100 de 1993”.

c) De este decreto modificador de los anteriores (1513/98) se trató de colegir equivocadamente que si no llegaba el bono no se decretaba la pensión. Cuestión que vino a ser tratada últimamente por el decreto extraordinario 266/2000 (de mayor entidad que los anteriores) al indicar en su artículo 101: “Para el reconocimiento será necesario el pago del bono pensional. En todo caso será necesario que el bono haya sido expedido...”. Frase esta última que debe ser interpretada dentro de los criterios de favorabilidad.

d) En conclusión, 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 una posición ecléctica: reconocimiento con la expedición sin necesidad del pago”?.

De lo expuesto, concluye la Sala que en el presente caso la dilatación injustificada por parte del Instituto de Seguros Sociales, en reconocer el derecho a la pensión de jubilación de la señora Melitina Valdez de Madrid, ha vulnerado ostensiblemente sus derechos a la vida y a la seguridad social, imponiéndose por tanto, revocar la sentencia proferida por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia y, en su lugar, ordenar que de forma inmediata se proceda al reconocimiento de la prestación de vejez solicitada.

V. Decisión

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

RESUELVE

Primero: REVOCAR la sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, el 15 de marzo de 2001 y, en su lugar, CONCEDER la tutela interpuesta por la señora Melitina Valdez de Madrid.

Segundo: ORDENAR al Instituto de Seguro Social, Seccional Bolívar, para que en el estricto término de ocho (8) días expida el acto administrativo correspondiente, en relación con la solicitud de reconocimiento de la pensión de vejez presentada por la demandante, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

Tercero: ENVÍESE copia de la presente providencia al Instituto de Seguros Sociales, Seccional Bolívar, Departamento de Pensiones.

Líbrese por Secretaría, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, cópiese, publíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARTHA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

estabilidad del

trabajador en la empresa