

Sentencia T-682/02

ACCION DE TUTELA-Improcedencia para ordenar reconocimiento de pensiones

BONOS PENSIONALES-Pronta tramitación/BONOS PENSIONALES-Demora en emisión impide acceso a pensión de jubilación

Referencia: expediente T- 616.824

Acción de tutela instaurada por Eliobar de Jesús Vargas contra Seguro Social Seccional Medellín.

Procedencia: Juzgado 3 Civil Municipal de Medellín.

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Bogotá D.C., veintidós (22) de agosto de dos mil dos (2002).

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

en el proceso de revisión del fallo adoptado el catorce (14) de mayo de dos mil dos (2002), por el Juzgado 3 Civil Municipal de Medellín, dentro de la acción de tutela instaurada por el señor Heliobar de Jesús Vargas contra el Seguro Social Seccional Medellín.

La Sala de Selección No. 7 de la Corte Constitucional, por auto del veintidós (22) de julio del año en curso, eligió, para efectos de su revisión, el fallo de la referencia. El expediente llegó a la Corte Constitucional, por remisión que hizo el Juzgado 3 Civil Municipal de Medellín, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del decreto 2591 de 1991.

I. ANTECEDENTES.

1. Hechos.

El actor manifiesta que el 16 de abril de 1999, luego de haber cumplido los requisitos de ley para obtener el reconocimiento y pago de la pensión de vejez, se dirigió al Seguro Social y elevó petición en este sentido, sin embargo no ha sido posible que se le otorgue la mencionada pensión.

2. Pretensiones y derechos presuntamente vulnerados.

El actor considera que se le están vulnerando los derechos a la seguridad social, vida, salud y dignidad humana por parte del Seguro Social, quien se niega a reconocer el derecho pensional a que tiene derecho, razón por la cual, solicita que por medio de esta acción de tutela se ordene al Seguro Social, agilizar los trámites para que se le reconozca y pague su pensión de vejez.

También pretende que el Seguro Social, le continúe prestando la atención médica y asistencial que su salud requiere y si es necesario, que se repita contra el Fosyga respecto de los costos en que se pueda incurrir.

3. Decisión judicial que se revisa.

El catorce (14) de mayo de dos mil dos (2002), el Juzgado 3 Civil Municipal de Medellín negó los derechos fundamentales que invocó el actor al considerar que el Seguro Social no es la única entidad responsable del reconocimiento de la pensión de vejez del actor, ya que para el efecto se necesita la expedición de los bonos pensionales por parte de Cajanal y Fonprenor (Fondo de Previsión Social de Notariado y Registro) para las cuales el actor cotizó, pero aún ello no ha ocurrido. Por tanto, el despacho judicial dice que debido a los términos perentorios de la acción de tutela no integró el contradictorio por el hecho de que el Seguro Social allegó la respuesta al requerimiento judicial en momentos en que estaba para vencerse el término de pruebas y el actor no fue claro respecto de la expedición del bono pensional tipo B y las entidades presuntamente obligadas.

Sin embargo, le deja abierto el camino al actor para que en el futuro pueda iniciar acción de tutela contra las entidades encargadas de emitir el bono pensional a favor de éste y remitirlo a la entidad encargada de liquidar y pagar la pensión de vejez.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia.

La Sala Segunda de Revisión es competente para decidir sobre el asunto de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 241, numeral 9°, de la Constitución, y 33 y 34 del decreto 2591 de 1991.

Como se desprende de los hechos anteceden

Segunda. El asunto objeto de discusión.

La Sala entra a decidir si, por medio de acción de tutela se puede ordenar al Seguro Social acelerar los trámites para el reconocimiento y pago de una pensión de vejez y, si resulta procedente disponer la emisión del bono pensional para proteger derechos fundamentales.

Tercera. Improcedencia de la acción de tutela como mecanismo para obtener el reconocimiento de un derecho pensional.

La Corte Constitucional ha dicho en innumerable jurisprudencia que, la facultad de reconocer y ordenar pagar un derecho pensional es exclusiva de otras autoridades diferentes al juez constitucional, por cuanto este último, solo puede tener ingerencia frente al derecho de petición que se presenta para impulsar una pronta respuesta, pero no para obtener el reconocimiento del derecho referido¹.

En este sentido la sentencia T-038 de 1997 M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara expresa que: “En efecto, al Juez de tutela no le corresponde señalar el contenido de las decisiones que deban tomar las autoridades públicas en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, como la de reconocer una pensión, pues fuera de carecer de competencia para ello, no cuenta con los elementos de juicio indispensables para resolver sobre los derechos por cuyo reconocimiento y efectividad se propende. En este sentido ha sido clara la jurisprudencia de la Corporación en indicar que “los fallos emitidos en materia de acción de tutela no tienen virtualidad para declarar derechos litigiosos, menos aún cuando de estos se predica su carácter legal”.

El Juez de la tutela no puede, entonces, reemplazar a la autoridad competente para resolver aquello que le autoriza la ley, sino que su accionar es un medio de protección de derechos propios de la persona humana en su primacía. Por ello, no es pertinente como así ocurre en

el presente asunto, formular la acción de tutela, por cuanto supone desconocer los medios ordinarios para dirimir controversias acerca de la titularidad de una pensión de jubilación.”

Frente al objeto de estudio la Sala observa que, a pesar de que el actor elevó la solicitud pensional al Seguro Social en el año de 1999, no se ha emitido el acto administrativo de reconocimiento de la prestación pretendida, razón por la cual, sobre el particular, no puede pronunciarse ahora la Corte

Cuarta. Procedencia de la acción de tutela para reclamar el trámite y posterior emisión del bono pensional.

El bono pensional ha sido motivo de varios pronunciamientos por parte de la Corte Constitucional, siendo enfática en afirmar que su emisión no puede afectar a personas que teniendo derecho a su pensión, no puedan acceder a ella por demora de tipo administrativo.

En la sentencia T-1154 de 2000, se explica el trámite de los bonos pensionales tipo “B” así: “El Decreto extraordinario 1314 de 1994 indica que los bonos pensionales que se deban expedir por traslado de servidores públicos al régimen de prima media con prestación definida administrado por el Instituto de los Seguros Sociales, deben ser emitidos por la última entidad pagadora de pensiones a la cual haya pertenecido el afiliado o por la Nación o Entidad territorial, cuando la responsabilidad corresponda a una Caja, Fondo o Entidad del sector público sustituido por el Fondo de Pensiones Públicas del nivel nacional o territorial respectivamente, antes de su vinculación al Instituto de Seguros Sociales.

Las demás entidades públicas pagadoras de pensiones a las cuales haya cotizado o en las cuales haya servido el afiliado antes de su vinculación al Instituto de Seguros Sociales deberán contribuir a la financiación del bono pensional tomando en cuenta los tiempos servidos (artículos 1 y 4 del decreto 1314/94), como se aprecia, en esta norma se establece que hay un emisor del bono y unos contribuyentes. O sea, que el contribuyente se entiende con la entidad que emite el bono para lo cual el contribuyente expide una Resolución en la que i) se acepta la cuota del bono pensional, ii) se autoriza la suscripción del bono a nombre del beneficiario por la cuota parte, iii) habrá acuerdos de pago entre quien emite el bono y el o los contribuyentes, conforme lo establece el Decreto 1513 de 1998.

Por supuesto que la tramitación del bono debe ser pronta y las Entidades (Administradora, Emisora, Contribuyente) deben conjuntamente actuar, dentro de los principios de eficacia y celeridad en la tramitación del bono. La demora injustificada en la tramitación del bono no tiene por qué perjudicar al aspirante a pensionado.” Y continua diciendo que “...Lo dispendioso en los trámites no puede servir de disculpa para demorar el reconocimiento de la pensión; si esto ocurre el juez de tutela ordenará la pronta emisión y expedición de los bonos.”

En estas condiciones, resulta claro que, al considerarse necesaria la expedición del bono para el reconocimiento de una pensión, la entidad encargada de emitir el acto administrativo correspondiente, debe adelantar los trámites que permitan la expedición y emisión del bono en el menor tiempo posible y con ello, proteger derechos fundamentales que pueden ser afectados por una demora injustificada.

Sobre el particular la sentencia T-1294 de 2000 dice lo siguiente: “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.”

Así mismo en la sentencia T-470 de 2002 M.P. Alfredo Beltrán Sierra se trató un caso similar al que ahora ocupa la atención de esta Sala, toda vez que no se adelantó por parte del Seguro Social diligencia alguna tendiente a obtener la emisión del bono pensional, pese a que el interesado dentro del trámite del reconocimiento de la pensión de vejez ha venido solicitando se diligencie lo correspondiente. Al respecto se dijo “No obstante, el Instituto de Seguro Social no atendió ninguna de las solicitudes, no se le informó en ningún momento las razones o motivos por las cuales se suspendió el trámite de solicitud de emisión del bono pensional, ni siquiera se le comunicó que sus solicitudes serían atendidas en un término razonable, lo que motivó al actor a iniciar la acción de tutela, en procura de que la entidad

demandada continuara con el trámite requerido como paso previo y necesario a fin de obtener el reconocimiento de su pensión².

Los pasos a seguir para la tramitación de un bono pensional tipo B y el reconocimiento de una pensión, han sido ampliamente reseñados por esta Corporación en varias sentencias de tutela³, siguiendo para ello las normas que rigen la materia, y ha reiterado la jurisprudencia que una vez expedido el bono pensional, el Instituto de Seguro Social procederá a establecer la prestación reclamada y efectuar el respectivo ingreso a nómina de pensionados.”

En otro aparte de la misma sentencia, se hizo referencia al derecho de la seguridad social así “Dentro de los tantos derechos reconocidos en la Constitución Política, se encuentra el derecho a la seguridad social consagrado en el artículo 48, como un servicio público de carácter obligatorio y que será prestado bajo la dirección, coordinación y control del Estado, sujeto a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley. Dispone además la norma superior citada que ‘[S]e garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social’.

El derecho a la seguridad social si bien no se encuentra consagrado en la Constitución como un derecho fundamental, la doctrina constitucional en algunos eventos le ha conferido esa categoría dada su íntima relación con los derechos a la vida (art. 11), al trabajo (art. 25) y a la salud (art. 49). Una de las ramas de la seguridad social que ha tenido especial desarrollo, es el atinente a las pensiones pues, como se ha expresado por esta Corporación ‘[B]ien se sabe que hace mucho las prestaciones económicas derivadas de las relaciones laborales y de seguridad social dejaron de considerarse gracias estatales, como generosos desprendimientos que el Estado hacía a favor de sus súbditos. La seguridad social en pensiones se ha consolidado como un verdadero derecho adquirido por quienes cumplen los requisitos señalados en la ley y la jurisprudencia constitucional, de manera firme y reiterada, se ha inclinado por brindarle protección cuando quiera que se vea vulnerado o amenazado’⁴.

Desde luego, el derecho a la pensión de jubilación o de vejez, como una rama del derecho a la seguridad social, no puede concebirse desligado del derecho al trabajo ‘[L]a 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’5.

En ese orden de ideas, las entidades encargadas del reconocimiento de una pensión de jubilación o vejez, se encuentran obligadas constitucionalmente a garantizar en el trámite y reconocimiento de las pensiones, los derechos mínimos de los trabajadores consagrados en el artículo 53 de la Constitución, los cuales, como lo ha establecido esta Corte, son inalienables, irrenunciables, no pueden ser disminuidos, ni se puede transigir sobre ellos ‘y se imponen inclusive al legislador y desde luego a los jueces y a los funcionarios administrativos’.

Entre los derechos mínimos fundamentales de los trabajadores, se encuentran la ‘irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales’ y ‘la situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales del derecho’, así como la aplicación del principio de la ‘primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales’, y la garantía a la seguridad social.”

Estudiando el presente expediente de tutela aparece escrito del Seguro social dirigido al despacho judicial el 9 de mayo de 2002, donde se expresa que no se ha efectuado el pago del bono pensional para que se pueda considerar las 1.351 semanas laboradas y cotizadas por el señor Vargas en Cajanal y Fonprenor; sin embargo, no se observa que haya adelantado algún trámite ante las entidades competentes con miras a obtener el bono referido.

Con base en lo dicho, se protegerá el derecho a la seguridad social del actor y, para ello, se ordenará que para la tramitación del bono pensional, se informe a éste sobre las decisiones que se adopten, se tenga en cuenta la totalidad del tiempo de servicio laborado por el señor Eliobar de Jesús Vargas, con observancia del régimen jurídico específicamente aplicable a él.

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:

Primero. REVOCAR el fallo proferido el catorce (14) de mayo de dos mil dos (2002), por el Juzgado 3 Civil Municipal de Medellín, dentro de la acción de tutela instaurada por el señor Heliobar de Jesús Vargas contra el Seguro Social Seccional Medellín. En su lugar, CONCEDER el amparo solicitado, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

Segundo: ORDENAR que en el término de 48 horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, se adopten las decisiones necesarias para que en el trámite del bono pensional correspondiente al señor Heliobar de Jesús Vargas, se le informe sobre las decisiones que se adopten, el cual deberá ser tramitado con cumplimiento estricto de los términos señalados en la ley.

Tercero: Por Secretaria General, líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado Ponente

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 T-038/97, 577/99, 1083 y 1187 de 2001.

2 Cfr. T-671/00 T-1404/01 T-235/02

3 Ibidem

4 Sent. T-534/01 M.P. Jaime Córdoba Triviño

5 Sent. T-453/92 M.P. Jaime Sanin Greiffeistein