

Sentencia T-817/01

BONOS PENSIONALES-Procedencia de tutela para reclamar la pensión

ACCION DE TUTELA-Reconocimiento de pensión a persona inválida/DERECHO AL MINIMO VITAL DE PERSONA INVALIDA-Remisión oportuna del bono pensional

BONOS PENSIONALES-Entidad responsable de emisión

ENTIDADES ADMINISTRATIVAS-Coordinación de actuaciones para reconocimiento de pensiones

Referencia: expediente: T-444579

Actor: Edgardo Alvarez Castro

Procedencia: Tribunal Superior Sala Civil Familia Laboral, Santa Rosa de Viterbo

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá D.C., dos (2) de agosto de dos mil uno (2001)

La Sala Sexta de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados doctores, Eduardo Montealegre Lynet, Alvaro Tafur Galvis y Marco Gerardo Monroy Cabra, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales han pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de tutela número T-444579 en la acción instaurada por Edgardo Alvarez Castro contra el Instituto de Seguros Sociales y respecto de la sentencia proferida por el Tribunal Superior de Santa Rosa de Viterbo, Sala Civil Familia Laboral, el veintidós de febrero de 2001.

I. ANTECEDENTES

1. HECHOS:

1.1. Manifiesta Edgardo Alvarez Castro que estando al servicio de la Contraloría General de la República, sufrió una grave enfermedad la cual le ocasiono paraplejía de los miembros inferiores, atrofia muscular de los mismos, e hipoestesia por lo cual se encuentra en silla de ruedas.

1.2. El 2 de septiembre de 1999 la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Boyacá dictaminó que el accionante tenía un 84.5% de disminución definitiva de la capacidad laboral.

1.3. Argumenta el accionante que el 14 de enero de 1999, radicó ante el I.S.S. la documentación necesaria para gestionar el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez.

1.4. En virtud de la tardanza en el reconocimiento de la pensión de invalidez, el accionante presentó derecho de petición ante el Instituto de Seguros Sociales el 17 de noviembre de 1999 en el cual solicitaba se le informara el motivo para que hasta el momento no se le hubiera reconocido su pensión de invalidez.

1.5. Aduce el peticionario que en virtud de la larga espera a la que se había visto sometido, el 19 de septiembre de 2000 presentó nuevamente derecho de petición ante el Instituto de Seguros Sociales - Coordinación Requerimientos y Derechos de Petición para que se le informara el motivo del retraso en el reconocimiento de su pensión.

1.6. Señala el accionante que el 21 de septiembre de 2000 en respuesta al derecho de petición anteriormente presentado se le informó que el 23 de junio de 1999, el Instituto de Seguros Sociales ofició a la Gobernación de Boyacá-Caja de Previsión Social de Boyacá y a la Contraloría General de la República para que le fueran enviadas las certificaciones del tiempo laborado por el accionante en dichas entidades. Que tan pronto como se recibieron las certificaciones, a través de oficio VP-GNAP- No 7120 de septiembre de 2000 se solicitó al Fondo Territorial de Pensiones del Departamento de Boyacá la liquidación provisional y posterior pago del bono pensional.

1.7. El 14 de noviembre el accionante radicó solicitud ante la Coordinación de

Requirimientos y Derechos de Petición en donde pedía copia del oficio VP-GNAP- N° 7120 del 21 de septiembre de 2000 no recibiendo respuesta oportuna de la accionada.

1.8. El accionante considera que la entidad accionada ha sido negligente en la expedición de los actos de reconocimiento de su pensión, excusándose en trámites de tipo administrativos que han perdurado por un período de más de dos (2) años.

1.9. La anterior situación le está causando un perjuicio irremediable en virtud de su estado de invalidez que lo imposibilita para trabajar y no cuenta con otra vía judicial para la defensa de sus derechos fundamentales.

1.10. Finalmente, añade el peticionario que él es la única persona que responde por el hogar (esposa y una hija de cinco años), quienes se han visto afectadas ante la carencia de ingresos para satisfacer las necesidades mínimas (recreación, educación, etc). Hasta el momento, manifiesta el accionante, él y su familia están viviendo de la caridad familiar, lo que le afecta la dignidad a que como ser humano tiene derecho.

2. CONTESTACIÓN DE LA ENTIDAD ACCIONADA

El Representante del Seguro Social adujo que la solicitud realizada por el accionante debe tramitarse por un procedimiento especial conforme a lo establecido en el Decreto 1748 de 1995, modificado por el Decreto 1474 de 1997 y 1513 de 1998, ya que se trata de una pensión con bono, el cual debe ser emitido por la última entidad pública con la que laboró el asegurado antes de su afiliación del I.S.S., es decir, a la Gobernación de Boyacá, quien debe a su vez solicitar a la Caja de Previsión Social de Boyacá, la cuota parte correspondiente al bono que se debe pagar. Sin el mencionado bono, el Seguro Social no puede entrar a reconocer la pensión solicitada, toda vez que se trata del mecanismo para financiarla.

Añade el Instituto de Seguros Sociales que para la emisión y pago del bono la entidad cuenta hasta el 16 de marzo de 2001. Y que una vez se tenga la constancia de la emisión y pago de la totalidad del bono pensional, el Seguro Social entrará a reconocer la pensión solicitada.

3. PRUEBAS

-Copia de documento que certifica la radicación de solicitud de pensión ante el I.S.S. (N°018228), de fecha 14 de enero de 1999.

-Dictamen de la Junta Regional de Calificaciones de Invalidez de Boyacá, en el cual consta que la incapacidad laboral del accionante es de 84.5%.

-Derecho de petición presentado al Instituto de Seguros Sociales el 17 de noviembre de 1999 en el cual el accionante solicitó se le explicaran los motivos por los cuales no le había sido reconocida su pensión de invalidez

-Derecho de petición presentado el 19 de septiembre de 2000 ante el Instituto de Seguros Sociales, solicitando le sea informado en que estado se encuentra la solicitud de pensión por invalidez.

-Respuesta del I.S.S., Departamento de Coordinación Requerimientos y Derechos de Petición, Gerencia Nacional de Atención al Pensionado, de 21 septiembre de 2000 en la cual se le informa el accionante que el 21 de septiembre de 2000 fue solicitado al Fondo Territorial de Pensiones del Departamento de Boyacá la liquidación provisional y el posterior pago del bono pensional.

-Oficio del Instituto de Seguros Sociales, Gerencia Administrativa de Pensiones y ARP, del 13 de octubre de 2000 en el cual se le informa al accionante que consta que la solicitud de pensión fue radicada el 15 de enero de 1999 y que el 23 de julio de 1999 se solicitó confirmación del número de semanas cotizadas en diferentes entidades.

-Derecho de petición presentado el 14 de noviembre de 2000, dirigido a la Coordinación Requerimientos y Derechos de Petición, solicitando copia del oficio VP-GNAP-Nº 7120 del 21 de septiembre del 2000.

-Registro Civil de nacimiento de la hija del accionante.

II. SENTENCIA OBJETO DE REVISION

Primera y única instancia

En sentencia del veintidós de febrero de 2001, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo, Sala de Decisión Civil Familia Laboral, negó la tutela por considerar que, según lo manifestado por el Instituto de Seguros Sociales, existen normas que establecen el trámite a seguir por la administración en el caso de reconocimiento de

pensiones y que el accionado está actuando correctamente al respetar esas normas. En consecuencia, deberá esperar el accionante a que la entidad correspondiente emita el bono pensional para que el Instituto de Seguros Sociales reconozca su pensión de invalidez.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

A. Competencia.

Esta Corte es competente para revisar el presente fallo de tutela, de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional, el Decreto 2591 de 1991 y las demás disposiciones pertinentes.

A. TEMAS JURIDICOS

Problema jurídico

Corresponde a esta Sala determinar si la actuación del Instituto de Seguros Sociales frente al reconocimiento de la pensión de invalidez la cual fue solicitada en enero 14 de 1999 vulnera los derechos fundamentales del accionante.

En reiterada jurisprudencia, esta Corporación ha establecido que la tutela procede para proteger el derecho a la seguridad en cuanto al reconocimiento de pensiones en caso de haberse sometido el solicitante de la pensión a una prolongada espera para la expedición del bono pensional. Lo anterior porque se vulnera el derecho al mínimo vital al dejar de resolver de manera indefinida la solicitud de pensión a quien ha cumplido con todos los requisitos de ley para obtenerla. Esta Corte dijo en la sentencia T-577/99 M.P. Carlos Gaviria Díaz:

“La acción de tutela, como es obvio, 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”.

La tutela no sólo debe prosperar cuando se trata de personas de la tercera edad que tienen derecho a la pensión y no les ha sido reconocida por falta de expedición del bono pensional. Igualmente, debe ser tutelado el derecho al reconocimiento de la pensión y el mínimo vital de aquellas personas que por su estado de invalidez tienen derecho a tal concesión. Tales personas se encuentran en un estado de indefensión y limitación que merece una especial protección. Es muy difícil que alguien a quien se le ha reconocido el porcentaje de incapacidad laboral necesario para ser titular de una pensión de invalidez encuentre otro medio de subsistencia diferente a su mesada. Por tanto, las autoridades administrativas deben actuar en concordancia con tal situación de debilidad y desempeñarse con la mayor idoneidad posible frente a estos casos de reconocimiento de pensión.

Sin embargo, para que sea ordenada mediante tutela la expedición del bono pensional, el accionado debe ser la entidad encargada de emitirlo y no quien debe reconocer el derecho a la pensión.

Procedencia de la tutela frente a la entidad responsable del reconocimiento de la pensión

La Corte Constitucional en anterior jurisprudencia ha concedido la tutela cuando el accionado no ha sido la entidad encargada de la emisión de bono pensional, sino el ente encargado del reconocimiento de la pensión¹. Dijo la Corte:

“En efecto, los postulados del Estado Social de Derecho en materia de Seguridad Social no pueden realizarse mientras, las propias entidades públicas, por falta de diligencia en el cobro de los bonos pensionales – para lo cual la ley les ha otorgado mecanismos idóneos – nieguen la posibilidad al trabajador de acceder a la pensión de jubilación.

(...)

La Sala, reitera la jurisprudencia de la Corte Constitucional, cuando establece que, es la entidad encargada de reconocer la pensión de jubilación, la que debe asumir el trámite correspondiente – para lo cual la ley le ha otorgado amplias facultades – y no el trabajador que ha cumplido con todos los requisitos legales para acceder a la pensión de jubilación.”

También dijo esta Corporación en sentencia T-1294/002 M.P. Alejandro Martínez Caballero:

“(…)la demora de casi dos años en el reconocimiento de pensión de la invalidez, vulnera los derechos fundamentales a la vida, mínimo vital -el actor informó que no cuenta con recursos económicos para su subsistencia- y dignidad del accionante. Por consiguiente, la tutela está llamada a prosperar y se le ordenará al Seguro Social que una vez sea emitido y expedido el bono reconozca el derecho a la pensión de invalidez del accionante, si el reúne los requisitos legales para ello. El Seguro Social deberá requerir urgentemente el bono a las entidades que concurren en la obligación, quienes deberán emitirlo y expedirlo en el menor tiempo posible.”

La carga de solicitar en forma ágil la expedición del bono pensional corresponde a la entidad encargada de reconocerlo y del cumplimiento de este deber depende la protección de los derechos de la persona solicitante.

CASO CONCRETO

El señor Alvarez Castro manifiesta que estando al servicio de la Contraloría General de la República, sufrió una enfermedad grave que finalmente le ocasiono paraplejía de los miembros inferiores, atrofia muscular de los mismos e hipoestesia, lo que lo llevo a estar en una silla de ruedas. La Junta Regional de Calificación de invalidez rindió dictamen el 2 de septiembre de 1999, en donde consideró como porcentaje de disminución definitiva de la capacidad laboral el 84.5%. En consecuencia, y para obtener el derecho a la pensión de invalidez por riesgo común, radicó solicitud el 14 de enero de 1999.

Está probada la negligencia en el actuar del Instituto de Seguros Sociales quien, a pesar de haber recibido la solicitud de reconocimiento de pensión el 14 de enero de 1999, sólo hasta el 23 de junio de ese año le solicitó a las entidades en las cuales había laborado el accionante la certificación del tiempo trabajado. Únicamente bajo la presión de un segundo derecho de petición presentado por el actor el 19 de septiembre de 2000, procedió a solicitar el 21 de septiembre del mismo año al Fondo Territorial de Pensiones del Departamento de Boyacá la liquidación provisional y el posterior pago del bono pensional.

Además de la desidia en los trámites que a la entidad accionada le conciernen, a esta se ha sumado la lentitud en la expedición del bono pensional por parte del Fondo Territorial de

Pensiones del Departamento de Boyacá quien habiendo recibido la solicitud de liquidación y pago del bono pensional el 21 de septiembre de 2000 a febrero 15 de 2001, fecha en que se interpuso la presente tutela, no había enviado el dinero correspondiente al bono pensional según lo expuesto por la accionada. Es necesario que tratándose del reconocimiento de pensiones, se aplique la coordinación de actuaciones entre las entidades administrativas para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado consagrada en el artículo 209 de la Constitución. Por tanto, es indispensable la colaboración armónica y eficaz del Fondo de Pensiones para que en el caso en estudio se pueda proferir acto administrativo que resuelva de fondo la solicitud de pensión del accionante.

El peticionario se desempeñaba como mensajero, como aparece probado en la solicitud de vinculación al sistema de pensiones del ISS (fl.7), y que quedó incapacitado para el desempeño laboral en un 84.5%. Con base en tales hechos, esta Sala encuentra probado el precario estado económico del accionante. Teniendo en cuenta la situación por la que atraviesa el demandante y su incapacidad para laborar, es evidente que él y su familia dependen del pago de la pensión de invalidez a la que el actor tiene derecho. La demora en expedir el acto administrativo por la entidad autorizada para ello, no puede prolongarse indefinidamente en el tiempo, por cuanto todos los gastos que debe atender para su subsistencia y la de su familia, son inaplazables.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO. REVOCAR el fallo proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo, Sala de Decisión Civil Familia Laboral, el 22 de febrero de 2001, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO. CONCEDER la tutela interpuesta por el señor EDGARDO ALVAREZ CASTRO y ORDENAR que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la comunicación del presente fallo, el Seguro Social requiera al Fondo Territorial de Pensiones del Departamento de Boyacá a concurrir en el pago de la pensión de invalidez del actor, para que en el menor

tiempo posible se emita y cancele el bono pensional.

TERCERO. ORDENAR al Instituto de Seguros Sociales de Boyacá que una vez reciba la comunicación sobre el cumplimiento al anterior numeral; proceda dentro de las 48 horas siguientes a proferir el acto administrativo que decida de fondo sobre la solicitud de pensión de invalidez.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Ver sentencia T-337/01 M.P. Alfredo Beltrán Sierra (En este caso el accionante interpuso la tutela contra el ISS quien no había reconocido su derecho pensional cuya solicitud había radicado hace varios años por falta de expedición del bono pensional. La Corte concedió la tutela ordenando al ISS que en el término de 48 horas solicitara nuevamente el bono pensional a la entidad encargada de emitirlo y una vez recibido proferiera el acto administrativo que decidiera de fondo sobre la solicitud de pensión del accionante en el término máximo de 30 días)

2 En esta tutela el accionado, quien solicitaba reconocimiento de pensión de invalidez, instauró la tutela contra el ISS y no contra las entidades encargadas de la emisión del bono pensional.