

Sentencia T-818/02

BONOS PENSIONALES Y CUOTAS PARTES-Controversias sobre soportes financieros no es competencia de la Corte Constitucional

El Instituto de Seguro Social y la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda, se han trabado en una discusión jurídica acerca de los soportes financieros que se requieren para reconocer la prestación económica reclamada (bono pensional o cuotas partes). Pero el tema de los soportes financieros, se trata de un aspecto legal que no es de competencia de la Corte sino de las autoridades competentes, según el caso. La discusión que se ha planteado es de índole legal. El señalamiento de los soportes financieros le corresponde precisarlo al funcionario administrativo, de acuerdo con las normas vigentes. Cualquier determinación ilegal al respecto es susceptible de controles contencioso administrativos e inclusive de tutela si se comete una vía de hecho. Pero, ab-initio, no se puede, mediante la acción de amparo, ordenarle al funcionario administrativo que escoja un determinado procedimiento para equilibrar las cargas financieras.

ACCION DE TUTELA-Hecho superado por reconocimiento de pensión

Referencia: expediente T-567775. Acción de tutela interpuesta por Jorge Enrique Jiménez Espitia contra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Oficina de Bonos Pensionales.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá, D. C., tres (3) de octubre de dos mil dos (2002).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ, JAIME ARAÚJO RENTERÍA y ALFREDO BELTRÁN SIERRA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, concretamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución y en el Decreto 2591 de 1991, dicta la siguiente

SENTENCIA

Referida a la revisión del fallo adoptado el 5 de febrero de 2002 por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, mediante el cual resolvió la acción de tutela de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. El 21 de enero de 2002, ante la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, el señor JORGE ENRIQUE JIMÉNEZ ESPITIA presentó acción de tutela contra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Oficina de Bonos Pensionales, con el fin de que se le ampararan sus derechos fundamentales a la vida, a la igualdad, a la seguridad social y de la tercera edad.

Expuso el demandante que el 9 de julio de 1997 solicitó el reconocimiento de su pensión de vejez al Instituto de Seguro Social, Seccional Cundinamarca, ante lo cual éste, el 26 de octubre de 2000, solicitó a la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público la emisión del correspondiente bono pensional, reiterando esa petición el 19 de junio de 2001, pero dicha Oficina negó su expedición con fundamento en lo dispuesto en el Decreto 13 de 2001.

Manifestó que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público atentaba contra el principio de igualdad consagrado en la Constitución y la ley al pretender que en su caso se trataba de cuota parte y no de bono pensional, pues sostenía que en el régimen de prima media sólo a unas personas se les emitía bono, pero que éste sí procedía en todos los casos de afiliados al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.

Afirmó que el ISS había procedido de conformidad con la ley al adelantar todo el trámite ante su petición, pero mientras la Oficina de Bonos Pensionales incumpliera con su obligación legal de emitir el bono, aquél le negaría el reconocimiento de la pensión reclamada, pues no era posible que le tuviera en cuenta los períodos cotizados a Cajanal y ese dinero era el soporte financiero de su mesada pensional.

Con fundamento en lo anterior, el actor solicitó que se ordenara a la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que dentro de las 48 horas siguientes al fallo de tutela emitiera el bono pensional correspondiente, para que el ISS pudiera reconocerle su pensión de vejez.

2. Al responder a la demanda, el Jefe de la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público explicó que el bono solicitado por el ISS no era emitible porque no había lugar a él, en virtud de lo dispuesto por los Decretos Nos. 1314 de 1994 y 13 de 2001, por cuanto, respecto del accionante, después de la entrada en vigencia de la Le 100 de 1993, no hubo traslado al Régimen de Prima Media con Prestación Definida, y antes de la vigencia de dicha ley estaba afiliado al ISS y con posterioridad continuó con el mismo ente.

Argumentó igualmente el funcionario que la Corte Constitucional había fallado acciones de tutela similares a la interpuesta por el señor JIMÉNEZ ESPITIA, obligando al ISS a reconocer las pensiones por el sistema de cuotas partes pensionales (Sentencia T-900 de 2001), por lo cual el Instituto de Seguro Social debía reconocerle la pensión al actor por dicho sistema.

4. Mediante sentencia de 5 de febrero de 2002, la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá negó el amparo solicitado por considerar, de una parte, que la acción de tutela no era un instrumento sustitutivo ni paralelo de las acciones judiciales ordinarias y no podía utilizarse para obtener el reconocimiento de derechos de rango legal y, de otro lado, porque de acuerdo con la respuesta de la entidad demandada, se estaba frente a un conflicto entre dos partes que tenían diferentes posiciones ante el reconocimiento de un derecho y el juez de tutela no era competente para dirimirlo, en la medida en que no apreciaba la violación de un derecho fundamental. El fallo no fue impugnado.

5. Seleccionado el fallo para su revisión, la Sala Novena pidió al Instituto de Seguro Social que remitiera fotocopias de la totalidad del expediente administrativo conformado en razón de la solicitud de pensión de vejez elevada por el señor JORGE ENRIQUE JIMÉNEZ ESPITIA. Se dispuso, en consecuencia, la suspensión del término para decidir la revisión.

6. Allegadas las copias en mención, la Sala, por auto de 6 de septiembre de 2002, resolvió que se pusiera en conocimiento del Instituto de Seguro Social la demanda de tutela y el fallo dictado por la Sala laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, para que dentro del término de tres (3) días manifestara lo que considerara pertinente, por advertirse que la decisión que llegase a adoptar podría afectar a ese Instituto como quiera que era el llamado a reconocer la prestación económica reclamada por el petente en caso de que tuviese derecho a ella.

7. Al efecto, en escrito de 12 de septiembre de 2002, la Jefe del Departamento de Atención al

Pensionado del Instituto de Seguro Social, Seccional Cundinamarca, informó que mediante Resolución No. 16105, de 18 de julio de 2002, cuya copia anexó, concedió la pensión de vejez al asegurado JORGE ENRIQUE JIMÉNEZ ESPITIA, a quien se le incluyó en nómina en el mes septiembre y se le comenzaría a pagar en octubre del año en curso. Por consiguiente, solicitó que se exonerara de toda responsabilidad al ISS por haber cumplido con la ley y se finalizara el procedimiento de tutela, toda vez que se había resuelto de fondo la solicitud impetrada por el accionante.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. La materia.

El caso objeto de estudio se circunscribe al no reconocimiento y pago de una pensión de vejez a una persona que la solicitó por considerar que tenía derecho a ella, y que se vio forzada a impetrar acción de tutela ante la dilación en el trámite administrativo que correspondía adelantar y por un conflicto jurídico que se presentó entre dos entidades que debieron intervenir durante el mismo.

Esa problemática que se presenta en tales casos ha sido estudiada por la Corte Constitucional prácticamente ya en innumerables oportunidades y, como lo puso de presente el Jefe de la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al responder a la demanda, esta Corporación ha tutelado los derechos fundamentales que resultan vulnerados cuando la persona tiene derecho a que se le reconozca y pague la pensión, pero ello no se hace porque no se emite el bono pensional o, más recientemente, porque el Instituto de Seguro Social y la Oficina de Bonos Pensionales del mencionado Ministerio, se han trabado en una discusión jurídica acerca de los soportes financieros que se requieren para reconocer la prestación económica reclamada (bono pensional o cuotas partes), aspecto sobre el cual, y en punto a la posición que debe asumir el juez constitucional, la Sala Sexta de Revisión de la Corte, en reciente providencia¹, se pronunció de la siguiente manera:

“En el tema de los soportes financieros, se trata de un aspecto legal que no es de competencia de la Corte sino de las autoridades competentes, según el caso. La discusión que se ha planteado es de índole legal. El señalamiento de los soportes financieros le corresponde precisarlo al funcionario administrativo, de acuerdo con las normas vigentes. Cualquier determinación ilegal al respecto es susceptible de controles contencioso administrativos e inclusive de tutela si se comete una vía de hecho. Pero, ab-initio, no se puede, mediante la acción de amparo, ordenarle al funcionario administrativo que escoja un determinado procedimiento para equilibrar las cargas financieras. Al juez de tutela le interesa es que no se violen los derechos fundamentales de las personas y la orden que se dé en el fallo debe apuntar en tal sentido.(Negritas y subrayas no originales).

“5. Orden de reconocimiento inmediato y de pago de la pensión al accionante

“En el presente caso, ya se inició una determinada actuación administrativa, se dieron los primeros pasos para la tramitación de los bonos tipo B, pero no se ha cristalizado el reconocimiento de la pensión.

“Dado los graves perjuicios que ha ocasionado la demora y la reticencia del ISS para el reconocimiento de la pensión del señor (...), se dan los elementos para considerar que se estaría frente a una decisión judicial muy similar a la definida en la sentencia T-684/01,2 que ordenó al ISS que “expida la resolución y notifique al actor su decisión formal relativa al reconocimiento de la pensión de jubilación..” La orden, en la T-684/01, fue de inmediato cumplimiento, sin necesidad de previa expedición del bono; en efecto, la parte resolutive determinó: “En caso de que el bono pensional no haya sido emitido por la entidad responsable, el presente fallo podrá ser invocado por el Instituto de Seguros Sociales para exigir la emisión del bono respectivo a la Gobernación de Antioquia, pero la mora de ésta no exime al Instituto de pagar cumplidamente el monto total de las mesadas pensionales a las que el petente tiene derecho”. Lo anterior se compagina con la efectividad que deben tener las órdenes de tutela. De ahí que el artículo 23 del decreto 2591/91, en una de sus partes llegue a determinar: “Si la autoridad no expide el acto administrativo de alcance particular y lo remite al juez en el término de 48 horas, éste podrá disponer lo necesario para que el derecho sea libremente ejercido sin más requisitos”. En este caso, la resolución a proferir por parte del ISS, para el reconocimiento y pago de la pensión, no puede sobrepasar los quince días, sin que sea excusa válida la no emisión del bono pensional, y teniendo en cuenta que

la liquidación provisional del bono ya se produjo.

“Pero, aún si se llegare a la conclusión de que se trata de cuota parte, el plazo para proferir la resolución reconociendo la pensión está más que vencido, se han sobrepasado los seis meses que como límite máximo establece la ley 700 de 1991. Por consiguiente, se está en mora de expedir el proyecto de resolución que se comunica a quienes deben aportar dichas cuotas partes para que en plazo de quince días lo objeten, si lo tienen a bien, ya que de lo contrario, se tiene por aceptado.

2. El caso concreto. Hecho Superado.

En el presente caso, el Instituto de Seguro Social ya reconoció la prestación económica reclamada por el ahora accionante y, según puede apreciarse del contenido del acto administrativo que expidió para tal efecto, allegado por la Jefe del Departamento de Atención al Pensionado del ISS, se superó la dificultad que había impedido resolver de fondo la petición formulada por el actor y que lo motivó a impetrar la solicitud de amparo.

Al margen del hecho que se acaba de señalar, debe afirmar la Sala que la acción de tutela debía prosperar porque evidentemente al actor, persona perteneciente a la tercera edad³, se le estaba quebrantando, por lo menos, el derecho fundamental de petición, como quiera que desde la fecha en que solicitó su pensión, 9 de julio de 1997, y hasta el día en que interpuso la demanda de tutela, 21 de enero de 2002, habían transcurrido más de cuatro (4) años y cinco (5) meses sin que el ISS emitiera pronunciamiento de fondo acerca de su petición.

Por ende, basta señalar ese hecho para concluir que no le asistió razón al juez colegiado de instancia al afirmar que el caso se circunscribía al reconocimiento de derechos de estirpe legal, puesto que si bien de tal naturaleza es el tema de los soportes financieros para el reconocimiento de una pensión como ya lo ha señalado la Corte, lo cierto es que la dilación en el trámite administrativo y la ausencia de decisión de fondo en relación con la petición de pensión vulnera claramente derechos fundamentales que deben ser protegidos por el juez constitucional de tutela, y con mayor razón cuando la persona pertenece a la tercera edad y evidentemente tiene derecho a que se le reconozca la pensión, como ocurre en el presente evento.

Resta agregar que, tal y como reiteradamente lo ha sostenido esta Corte, al juez

constitucional de tutela le corresponde oficiosamente, no sólo determinar cuáles son en realidad los derechos fundamentales que resultan vulnerados, sino que también debe integrar debidamente el contradictorio durante el trámite de una solicitud de amparo. Fue esa la razón por la cual esta Sala ordenó notificar al Instituto de Seguro Social la demanda y el fallo de instancia, pues aunque el accionante dirigió la solicitud únicamente contra la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el estudio de los hechos que fundamentaban la misma permitía advertir que la violación de los derechos era atribuible al ISS.

En consecuencia, la Sala revocará el fallo materia de revisión, pero como quiera que el hecho que originó la solicitud de amparo ha sido superado, se declarará la carencia actual de objeto. En ese sentido, se participa del criterio según el cual no se puede confirmar un fallo de tutela contrario a la Carta, expuesto por la Sala Tercera de Revisión de la Corporación de la siguiente manera⁴:

“4. Sobre la sustracción de materia

“La Sala no comparte la argumentación hecha por el juez de instancia para denegar la tutela solicitada por la señora (...), y procederá a revocar el fallo objeto de revisión. No confirma el fallo porque la tutela ha debido ser concedida. No obstante, la Corte no se pronuncia de fondo, pues en el presente caso hay carencia de objeto por sustracción de materia, toda vez que el Instituto de Seguros Sociales ya expidió la autorización para la práctica de la cirugía requerida por la madre de la peticionaria (...). No existe al momento en que se produce este fallo, razón alguna para impartir una orden al ente accionado.

En estos casos, la técnica empleada es que la decisión de instancia es confirmada, pero por las razones expuestas por la Corte⁵. Pero confirmar un fallo contrario a la Carta no es lo procedente. Por eso, la técnica que se empleará en la parte resolutive será la de revocar y declarar la carencia de objeto.”

III. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional,

administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

Primero: LEVANTAR la suspensión del término decretada para decidir el presente asunto.

Segundo: REVOCAR, por las razones expuestas en la presente sentencia, el fallo de tutela dictado por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá el 5 de febrero de 2002.

Tercero: DECLARAR la carencia actual de objeto, por la razón señalada de manera precisa en la parte motiva de esta providencia.

Cuarto: ORDENAR que por la Secretaría se de cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada Ponente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Sentencia T-235 de 4 de abril de 2002. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

2 M.P. Manuel José Cepeda

3 Nació el 9 de marzo de 1931, según fotocopia de la cédula de ciudadanía que obra en el expediente.

4 Sentencia T-271, de 9 de marzo de 2001. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

5 En relación con la existencia de sustracción de materia en fallos de tutela pueden consultarse las sentencias T-186 de 1995, M. P. Hernando Herrera Vergara ,T-509 de 2000 M. P. Álvaro Tafur Galvis y T-957 de 2000. M. P. Alfredo Beltrán Sierra.