

DERECHO DE PETICION-Naturaleza

BONOS PENSIONALES-Demora en la emisión afecta derechos fundamentales/BONOS PENSIONALES-Pronta tramitación

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

Reiteración de jurisprudencia

Referencia: expediente T-444219

Acción de tutela instaurada por Isabel Torres contra el Instituto de Seguros Sociales

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., seis (6) de agosto de dos mil uno (2001).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo dictado por el Juzgado Cuarenta y Nueve Penal del Circuito de Bogotá.

## I. ANTECEDENTES

1. El 24 de junio de 1998 la señora Isabel Torres presentó al Instituto de Seguros Sociales la documentación requerida para el reconocimiento y pago de la pensión de vejez.
2. El 17 de febrero de 2000 la actora le solicitó a la subdirección de obligaciones pensionales de la Secretaría de Hacienda del Distrito la emisión del bono pensional requerido para el reconocimiento de la prestación pretendida y el 2 de marzo esa oficina le contestó que el

trámite del bono pensional le correspondía al Instituto de Seguros Sociales y que en el archivo no aparecía solicitud alguna de tal entidad en relación con su pensión de vejez.

3. Dado que habían transcurrido 31 meses sin que el Instituto emitiera decisión alguna, la actora interpuso una acción de tutela para que se le protegiera el derecho de petición y el derecho a la seguridad social. La tutela del derecho de petición fue concedida por el Juzgado 52 Penal del Circuito de Bogotá, el que, mediante sentencia de 19 de diciembre de 2000, protegió ese derecho fundamental y ordenó al director de esa entidad que en el término de 48 horas diera respuesta de fondo a la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de vejez.

4. El 27 de diciembre de 2000, en razón de la tutela dispuesta por el Juzgado 52 Penal del Circuito, el jefe del departamento de atención al pensionado del Instituto de Seguros Sociales profirió la resolución Nro.027163 por medio de la cual negó el reconocimiento de la pensión de vejez argumentando que la Secretaría de Hacienda del Distrito no había emitido el bono pensional correspondiente a la peticionaria.

5. El 22 de febrero de 2001, Isabel Torres, a través de apoderado, interpuso una nueva acción de tutela contra el Instituto de Seguros Sociales por considerar que con la resolución emitida se le estaban vulnerando los derechos fundamentales a la Seguridad Social y de petición pues con esa negativa se desconocía que cumplía con los requisitos de edad y tiempo de servicios para acceder a la pensión.

6. El Instituto de Seguros Sociales contestó la acción de tutela manifestando que las solicitudes de pensión que se tramitan con bono pensional tienen un trámite dispendioso en razón del régimen contemplado en la Ley 100 de 1993 y en sus decretos reglamentarios, de las modificaciones que se han introducido a esa normatividad y del gran volumen de expedientes que maneja. Informó además que a la actora se le negó el reconocimiento de su pensión por cuanto aún no se había emitido el bono pensional que le correspondía y que según los Decretos 1474 de 1997 y 1513 de 1998, tal prestación se reconoce una vez emitidos los bonos pensionales.

7. En el curso del proceso, el juez de conocimiento allegó a la investigación copia de la

demanda de tutela presentada por la actora a través del mismo apoderado y decidida por el Juzgado 52 Penal del Circuito.

## I. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN

1. La actora ha presentado la misma demanda de tutela ante dos jueces diferentes y como ellas giran en torno a los mismos hechos, las mismas pretensiones y las mismas partes, ha incurrido en una actuación temeraria que conduce al rechazo de la solicitud presentada.
2. En relación con la primera de las demandas existe ya una decisión de fondo que se encuentra en etapa de revisión y si la actora no estaba de acuerdo con ella debió impugnarla y no interponer una nueva demanda.
3. La tutela no puede ser utilizada indiscriminadamente para obviar procedimientos relacionados con el ejercicio de la misma y como se está ante una conducta temeraria del apoderado, su comportamiento debe ser investigado disciplinariamente.

## I. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. De la secuencia fáctica y jurídica que se acaba de referir surgen dos situaciones que convocan la atención de la Corte, una relacionada con la vulneración de derechos fundamentales referidos por la actora y otra con la conducta temeraria que el juez de tutela de primera instancia le imputa a aquella y a su apoderado. Estas situaciones pueden plantearse en los siguientes términos:

\* ¿El Instituto de Seguros Sociales vulneró los derechos fundamentales de petición y de seguridad social de Isabel Torres al expedir la resolución No.027163 de 27 de diciembre de 2000, por medio de la cual le negó el reconocimiento de la pensión de vejez por no haber sido emitido el bono pensional correspondiente por parte de la Secretaría de Hacienda del Distrito y a pesar de que cumplía con los requisitos de edad y tiempo de servicios exigidos

para acceder a esa prestación económica?

\* ¿Isabel Torres y su apoderado incurrieron en conducta temeraria al interponer la acción de tutela que fue decidida por el Juzgado 52 Penal del Circuito de Bogotá y luego la acción de tutela que fue rechazada por Juzgado 49 Penal de Circuito de esta ciudad?

El primero es un derecho fundamental autónomo consagrado en el artículo 23 de la Carta que comprende la posibilidad de presentar solicitudes respetuosas a la administración y a los particulares y la garantía constitucional de la resolución sustancial, pronta y concreta de las peticiones. En este derecho debe distinguirse entre la petición formulada y la materia de la petición. La protección constitucional se encamina a que la administración o el particular requeridos se pronuncien sobre la solicitud planteada más no a que acepten aquello que se les solicita. Es por ello que cuando el juez constitucional protege el derecho de petición no puede indicar el sentido de la decisión a emitir por la administración o por el particular. Sin embargo, esto no es óbice para que nuevamente se requiera la protección del juez constitucional si con ocasión de la decisión emitida se incurre nuevamente en vulneración de derechos fundamentales<sup>1</sup>.

El segundo es un derecho de segunda generación, esto es, un derecho de naturaleza prestacional. Sin embargo adquiere la naturaleza de derecho fundamental por conexidad en cuanto se halle vinculado a derechos fundamentales de primera generación como la dignidad del ser humano, la vida o la salud. Por ello, si bien las prestaciones económicas que materializan un ámbito de la seguridad social tienen desarrollo y mecanismos legales de protección, merecen la atención del juez constitucional cuando con su vulneración o puesta en peligro se afectan derechos fundamentales<sup>2</sup>.

3. Esta Corporación, en cumplimiento de su labor de protección de los derechos fundamentales, ha trazado una línea jurisprudencial que le reconoce al tema de los bonos pensionales relevancia constitucional y que le brinda protección en aquellos eventos en que el reconocimiento de una prestación económica requerida de la emisión y pago de un bono de esa naturaleza asume el carácter de un derecho fundamental por conexidad. Un pronunciamiento en el que la Corte se ocupó con detenimiento de la relevancia constitucional de los bonos pensionales es la Sentencia T-671 de 2000, cuyos planteamientos

fundamentales han sido resumidos de la siguiente manera:

“a) Cuando la discusión de los bonos pensionales afecta derechos fundamentales como la vida, petición, seguridad social y dignidad, adquiere relevancia constitucional, por lo que la protección de los mismos puede ordenarse por vía de tutela.

b) La tramitación del bono pensional debe ser pronta. Por lo tanto, las entidades administradoras, emisoras y contribuyentes deben actuar conjuntamente dentro de los principios de eficacia y celeridad.

c) La demora injustificada en la tramitación del bono pensional no debe afectar los derechos del futuro pensionado, por lo que ‘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’.

d) ‘Se incurre en 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’.

e) Si el bono fue emitido y expedido, no es necesario el pago para el reconocimiento pleno de la pensión”<sup>3</sup>.

4. Como se lo ha hecho en múltiples oportunidades<sup>4</sup>, también en este caso se protegerá el derecho fundamental a la seguridad social de quien invoca la tutela pues a la señora Isabel Torres se le ha negado el reconocimiento de su pensión de vejez por el hecho de que la Secretaría de Hacienda del Distrito no ha emitido el bono pensional que a aquella le corresponde.

Ese acto administrativo incurre en una vía de hecho pues desconoce que se satisfacen los presupuestos previstos en la ley para acceder a esa prestación económica; lo hace invocando una normatividad que está lejos de prohibir el reconocimiento a la pensión de vejez ante un supuesto fáctico como el referido y vulnera el derecho fundamental que tiene la actora al reconocimiento y pago de una pensión de la cual pueda derivar su sustento.

En consecuencia, se revocará la sentencia proferida por el Juzgado 49 Penal de Circuito y se ordenará al Instituto de Seguros Sociales que deje sin efecto la resolución No.027163 del 27 de diciembre de 2000 que negó el reconocimiento de la pensión de vejez a Isabel Torres pues se trata de un acto administrativo que incurrió en una vía de hecho al negar el reconocimiento de una prestación económica a la que aquella tiene derecho, acto que vulnera el derecho a la seguridad social como derecho fundamental por conexidad.

De igual manera, se ordenará a la Secretaría de Hacienda del Distrito que emita y expida el bono pensional que se halla pendiente para que con base en él el Instituto de Seguros Sociales proceda a decidir la petición de reconocimiento y pago de esa pensión.

5. Una última reflexión: El juez que decidió la demanda de tutela asumió que la actora y su apoderado habían incurrido en conducta temeraria al interponer dos acciones de esa naturaleza con base en los mismos hechos, iguales pretensiones y contra la misma entidad y por ello rechazó la demanda y ordenó investigar disciplinariamente al abogado.

Esa actitud es infundada. Lo es porque la demanda inicial pretendía la protección de los derechos de petición y de seguridad social. Con base en ella el Juez 52 Penal del Circuito tuteló el derecho de petición y le ordenó al Instituto de Seguros Sociales contestar la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de vejez formulada por la actora. El Seguro efectivamente contestó pero adviértase que lo hizo incurriendo en una vía de hecho por haber negado el reconocimiento de esa prestación económica a partir de prohibiciones no configuradas en la ley, desconociendo la satisfacción de los requisitos si previstos en ella y contraviniendo la reiterada jurisprudencia de esta Corporación.

Luego, si bien la redacción de la segunda demanda de tutela no era lo suficientemente precisa, era claro que los supuestos fácticos habían variado en tanto que el Seguro ya había contestado la solicitud pero, no obstante ello, la vulneración del derecho a la seguridad social persistía y por lo mismo la demanda de protección constitucional tenía sentido. Asumir que

con la sola expedición de la resolución 027163 se realizó el derecho a la seguridad social de la actora es un espejismo y nadie más autorizado que el juez de tutela para percatarse de ello. Por eso se revocará la orden de investigar disciplinariamente al abogado pues carece de todo fundamento.

## DECISIÓN

Con base en las consideraciones precedentes, la Sala Cuarta 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 el Juzgado 49 Penal del Circuito de Bogotá en este proceso.

Segundo. Ordenar al Instituto de Seguros Sociales que en el término de 48 horas deje sin efecto la resolución No.027163 del 27 de diciembre de 2000 que negó el reconocimiento de la pensión de vejez a Isabel Torres.

Tercero. Ordenar a la Secretaría de Hacienda del Distrito que en el término de 48 horas emita y expida el bono pensional correspondiente a Isabel Torres para que con base en él el Instituto de Seguros Sociales, en las 48 horas siguientes, proceda a decidir la petición de reconocimiento y pago de esa pensión de vejez.

Cuarto. Revocar la orden impartida por el Juez 49 Penal del Circuito de investigar disciplinariamente al apoderado de la actora.

Quinto. Por Secretaría, LÍBRESE la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí contemplados.

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

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado Ponente

RODRIGO ESCOBAR GIL      MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

2 Sobre la protección constitucional de prestaciones económicas como ámbitos del derecho a la seguridad social como derecho fundamental por conexidad, entre otras, Sentencias C-177-98, T-577-99 y T-671-00.

3 Corte Constitucional. Sentencia T-775-2000. Magistrado Ponente, Alejandro Martínez Caballero.

4 Son muchos los casos en los que la Corte ha protegido derechos fundamentales vulnerados por vías de hecho configuradas en el trámite de bonos pensionales como se lo advierte en las Sentencias T-671-00, T-773-00, T-775-00, T-887-00, T-1154-00, T-1565-00 y T-030-01.