

Sentencia T-858/03

#### DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL-Importancia

En relación con el derecho a la seguridad social, ya la Corte ha expresado que a pesar de no estar consagrado expresamente en la Carta Política como fundamental, lo cierto es que adquiere tal carácter cuando miradas las circunstancias de cada caso, su no reconocimiento tiene la potencialidad de poner en peligro derechos que sí ostentan la categoría de fundamentales. Igualmente, se ha afirmado que la seguridad social y concretamente la pensión de vejez es un derecho fundamental de aplicación inmediata, cuando está destinada a suplir el mínimo vital de personas de la tercera edad.

#### ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Deberes frente a los administrados

En un Estado Social de Derecho las autoridades públicas deben ser diligentes en la tramitación y resolución de las solicitudes que se les presenten. Y, en tratándose de asuntos relativos al reconocimiento de pensiones, tales como la de vejez, en las que está de por medio la subsistencia de personas de la tercera edad, las entidades no pueden olvidar que los principios de eficacia y celeridad, que rigen las actuaciones administrativas, implican una pronta resolución de las peticiones de esa índole.

#### BONOS PENSIONALES-Demora en emisión afecta derechos fundamentales

De otra parte, si bien es cierto el trámite del bono pensional es, en principio, de naturaleza legal, la Corte ha manifestado que de manera excepcional puede adquirir connotación constitucional cuando resulten comprometidos los derechos a la vida digna, a la integridad personal y a la protección especial a la tercera edad. En efecto, respecto a la dilación en la emisión del bono pensional, la Corte ha sostenido que procede la tutela en atención a que con ello se afectan derechos fundamentales de las personas que aspiran a pensionarse, y a quienes no se les ha concretado su derecho al reconocimiento de la pensión por ese hecho

Referencia: expediente T-735547

Acción de tutela incoada por Toribio Arrieta Barranco contra el Instituto de Seguros Sociales y otro

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D. C., veintiséis (26) de septiembre de dos mil tres (2003).

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 de los fallos dictados por el Juzgado 4 Laboral del Circuito de Cartagena y por el Tribunal Superior del Distrito Judicial -Sala Laboral de Decisión- de la misma ciudad, al resolver sobre la acción de tutela de la referencia.

### I. ANTECEDENTES

#### 1. La tutela instaurada

Toribio Arrieta Barranco, a través de apoderado, presentó acción de tutela por considerar que la Gerente de Pensiones del Instituto de Seguros Sociales le vulneró su derecho al pago oportuno de las pensiones (art. 53 C.P.), en conexidad con los derechos a la vida y a la igualdad (arts. 11 y 13 C.P.).

Del escrito presentado resultan los siguientes hechos:

- El actor tiene 78 años de edad y desde 1977 ha cotizado, a través de diferentes entidades en donde ha laborado, al sistema de seguridad social, realizando aportes a la Caja Nacional de Previsión y al Instituto de Seguros Sociales.
- Solicitó al Instituto demandado el reconocimiento de su pensión de vejez cuando tenía 71 años de edad y 20 años de servicio, pero en total el actor posee 25 años, 7 meses y 7 días, lo que indica que cumple todos los requisitos exigidos para acceder a la pensión de vejez.
- Debido a que no recibió respuesta, el 13 de marzo de 2002 elevó una petición ante el Instituto de Seguros Sociales con el fin de obtener información sobre el reconocimiento de su

pensión, pero sólo le comunicaron que mediante oficio del 31 de agosto de 2000 habían solicitado el reconocimiento y pago del bono pensional ante el Fondo Territorial de Pensiones del Departamento de Bolívar, sin que a la fecha hubiesen obtenido respuesta. Asegura el actor que el Instituto cometió un error, toda vez que el bono tenía que ser pedido ante la Caja Nacional de Previsión y no ante el referido Fondo, con lo cual se le vulneran sus derechos.

- El peticionario pidió que el Instituto de Seguros Sociales le cancelara las mesadas dejadas de percibir desde que se causó el derecho.

## 2. Pruebas aportadas

El actor anexó con su escrito los siguientes documentos:

- Fotocopias de certificaciones laborales que, según dice, reposan en su expediente laboral y las cuales confirman que estuvo afiliado a la Caja Nacional de Previsión y al Instituto de Seguros Sociales. Dentro de ellas se encuentra una expedida por el Hospital San Juan de Dios de Mompox (folios 7 a 10)

- Fotocopia de una carta enviada el 18 de agosto de 1998 por la Directora del Hogar Infantil Comunitario “El Limonar” al Jefe del Departamento de Pensiones del Instituto de Seguros Sociales, seccional Bolívar, mediante la cual le remite formulario diligenciado de certificación laboral del peticionario para efectos de la pensión de vejez y le recuerda su avanzada edad y su delicado estado de salud (folio 8).

- Copia de un oficio del 30 de agosto de 1999 a través del cual el Jefe del Departamento de Pensiones del Instituto de Seguros Sociales, seccional Bolívar, le informa a la Directora del Hogar Infantil antes mencionado que el expediente de pensión del actor se encuentra en el centro de decisiones y que el 26 de julio de 1999 se solicitó al Fondo Territorial de Pensiones de Bolívar su cuota parte (folio 11).

- Constancia expedida por la Caja Nacional de Previsión Social, seccional Bolívar, en la que se certifica que revisada la historia clínica del actor aparece que “fue afiliado a CAJANAL por el HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS DE MOMPOX, desde octubre 11 de 1977 hasta febrero 11 de 1981 y desde octubre 14 de 1981 hasta diciembre 6 de 1982. También fue afiliado por el

HOGAR INFANTIL EL LIMONAR desde marzo 26 de 1983 hasta agosto de 1985” (folio 12).

### 3. Respuesta de la entidad demandada

El Jefe del Departamento de Pensiones (E) del Instituto de Seguros Sociales, seccional Bolívar, informó al juez de primera instancia que en el año 1999 se efectuaron los trámites correspondientes a la pensión del actor como si se tratara de una cuota parte pensional, pero en el 2000 se solicitó la emisión y pago del bono ante el Fondo Territorial de Pensiones de Bolívar.

Así mismo manifestó:

“Consultado el programa de Bonos Pensionales, se observa que la Oficina de Bonos Pensionales del ISS Nivel Nacional Mediante el oficio BPVP-2000-3179 del 19 de Diciembre de 2000 efectuó el cobro del Bono Pensional al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin que hasta la fecha se haya efectuado la emisión y pago.

Revisado el expediente se determinó que el trámite corresponde a una Cuota parte Pensional que debe consultarse nuevamente ante CAJANAL la cual la había objetado en Octubre de 1999 en razón a que no se suministró certificado de tiempo de servicio expedido por el jefe de personal del Hospital San Juan de Dios de Mompox.

En razón a que en su oportunidad no se obtuvo la información del Hospital de Mompox, la cual se había solicitado con oficio DP-c.d.0566 del 30 de junio de 1998 y, por tanto, no se remitió a CAJANAL, dicho fondo archivó la solicitud mediante auto 100492 del 26 de enero de 2000.

En la fecha nuevamente estamos solicitando la certificación al Hospital de Mompox con el fin de consultar la cuota parte ante CAJANAL con la documentación correspondiente”.

## II. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN

- El Juzgado 4 Laboral del Circuito de Cartagena, mediante providencia del 4 de febrero de 2003, decidió denegar la tutela incoada. Consideró que a pesar de que la entidad demandada desconoció el derecho de petición del actor al no responder su solicitud en los términos por él descritos, toda vez que no tuvo en cuenta que existía una certificación sobre el tiempo

laborado en el Hospital San Juan de Dios de Mompox y que durante ese lapso cotizó para la Caja Nacional de Previsión y que era allí donde debió haber solicitado el bono, lo cierto es que para el momento de proferir la sentencia ya se dio respuesta.

Sin embargo, le advirtió al Director del Instituto de Seguros Sociales sobre la obligación que tiene de solicitar el bono pensional a la entidad que deba emitirlo una vez reciba la certificación del Hospital de Mompox, y luego de expedido el bono proceda de conformidad con el Decreto 656 de 1994 a reconocer la pensión de vejez si hay lugar a ello.

- El accionante impugnó el fallo y manifestó que desde el 26 de noviembre de 1996 solicitó su pensión de vejez, luego de haber cumplido con los requisitos exigidos y de presentar la documentación completa, dentro de la cual está la certificación del Hospital de Mompox. En su criterio, el Instituto de Seguros Sociales no fue claro en sus respuestas al Juzgado y considera que él no puede resultar perjudicado por trámites administrativos equivocados.

- El Tribunal Superior del Distrito Judicial - Sala Laboral de Decisión- de Cartagena, mediante sentencia del 17 de marzo de 2003, revocó el fallo impugnado y concedió el amparo deprecado.

Adujo que el Instituto de Seguros Sociales erró al solicitar la emisión del bono pensional a una entidad que no correspondía, a pesar de que los documentos que acompañaban la solicitud de pensión eran lo suficientemente claros. Expresó que no se justifica, a la luz de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que en el presente caso no se le haya dado una resolución de fondo a lo pedido por el actor.

Manifestó que a esa Corporación no le compete determinar si el peticionario tiene o no los requisitos legales para obtener el reconocimiento de su pensión, toda vez que ello es propio del Instituto de Seguros Sociales y de la Caja Nacional de Previsión. Por dicha razón, ordenó a la primera entidad que en el término de cinco días remita en la forma más ágil posible a la Caja Nacional de Previsión la solicitud de reconocimiento y pago del bono pensional del actor y previno a esta última para que una vez reciba ese requerimiento proceda sin dilaciones a definir la situación.

### III. ACTUACIÓN ADELANTADA EN SEDE DE REVISIÓN

En atención a que de los documentos obrantes en el expediente y de la respuesta suministrada por el Instituto de Seguros Sociales se desprendió que el actor estuvo afiliado a la Caja Nacional de Previsión Social, seccional Bolívar, y que por esa razón era la llamada a emitir el bono pensional correspondiente, y toda vez que no fue vinculada al proceso, a pesar de poder resultar perjudicada con la decisión, la Corte consideró necesario integrar el contradictorio y escuchar sus argumentos.

Por tal motivo, mediante Auto proferido el 8 de agosto del año en curso, esta Sala de Revisión ordenó a la Secretaría General de la Corporación poner en conocimiento este expediente de tutela a la Caja Nacional de Previsión Social, seccional Bolívar, con el fin de que dentro de los tres días siguientes a la notificación de ese proveído se pronunciara acerca de las pretensiones y del problema jurídico planteado.

Según constancia expedida por la Secretaría, a pesar de que el Auto anterior fue comunicado a través del Oficio OPT-318/2003 del 12 de agosto del año en curso, no se allegó escrito alguno por parte de la Caja Nacional de Previsión Social, seccional Bolívar.

#### IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. El derecho a la seguridad social y el derecho a una pronta tramitación del bono pensional y de la pensión de vejez

1.2. La pensión de vejez ha sido definida por la jurisprudencia como “un salario diferido del trabajador, fruto de su ahorro forzoso durante toda una vida de trabajo (...) no es una dádiva súbita de la Nación, sino el simple reintegro que del ahorro constante durante largos años, es debido al trabajador”<sup>3</sup>.

Sobre el carácter fundamental de la pensión de vejez esta Corporación ha sostenido:

“El reconocimiento y pago de la pensión de vejez encuentra sustento constitucional en la protección especial que debe brindar el Estado al trabajo humano en todas sus modalidades (art. 25), pues se impone que el fruto del trabajo continuado durante largos años sea la base para disfrutar el descanso, en condiciones dignas, cuando la disminución de la producción laboral es evidente. Así mismo, la pensión de vejez goza de amparo superior en los artículos 48 y 53 de la Constitución, los cuales establecen que el pago de la pensión debe realizarse

de manera oportuna dentro de los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, propios de la seguridad social en Colombia”<sup>4</sup>.

1.3. Ahora bien, a pesar de que la acción de tutela no tiene como finalidad el reconocimiento de derechos litigiosos o prestacionales, como es el caso de la pensión de vejez, la jurisprudencia ha admitido su procedencia cuando se trate de casos en los cuales el solicitante se ha visto sometido a una larga espera para el reconocimiento de su pensión, en atención a la no expedición del bono pensional<sup>5</sup>.

1.4. En un Estado Social de Derecho las autoridades públicas deben ser diligentes en la tramitación y resolución de las solicitudes que se les presenten. Y, en tratándose de asuntos relativos al reconocimiento de pensiones, tales como la de vejez, en las que está de por medio la subsistencia de personas de la tercera edad, las entidades no pueden olvidar que los principios de eficacia y celeridad, que rigen las actuaciones administrativas, implican una pronta resolución de las peticiones de esa índole.

Es claro que la demora en resolver un escrito relativo al reconocimiento de la pensión desconoce el derecho de petición y que el retraso injustificado en la tramitación del bono no tiene por qué perjudicar al aspirante a pensionado.

No se considera una respuesta efectiva aquella que únicamente le informa al interesado sobre el trámite que se está adelantando o que se pretende realizar. Mucho menos cuando, como en el caso objeto de estudio, esas diligencias administrativas han tardado años debido a la negligencia del Instituto de Seguros Sociales en solicitar el bono pensional a la entidad que le correspondía y sólo como consecuencia de la interposición de la acción de tutela hizo el requerimiento respectivo. El interesado tiene derecho a que la entidad desarrolle una gestión eficiente y no está obligado a asumir las secuelas del desorden administrativo<sup>6</sup>.

1.5. De otra parte, si bien es cierto el trámite del bono pensional es, en principio, de naturaleza legal, la Corte ha manifestado<sup>7</sup> que de manera excepcional puede adquirir connotación constitucional cuando resulten comprometidos los derechos a la vida digna, a la integridad personal y a la protección especial a la tercera edad. En efecto, respecto a la dilación en la emisión del bono pensional, la Corte ha sostenido que procede la tutela en atención a que con ello se afectan derechos fundamentales de las personas que aspiran a pensionarse, y a quienes no se les ha concretado su derecho al reconocimiento de la pensión

por ese hecho<sup>8</sup>.

La tramitación del bono pensional, cuando es un paso previo para el reconocimiento de la pensión, debe realizarse de manera ágil con el fin de no afectar los derechos del interesado en pensionarse. Así, tanto las entidades encargadas de expedirlo, como la que tiene la obligación de reconocer la pensión, deben actuar conjuntamente y de manera armónica para que el trámite se adelante en forma rápida y no se perjudique injustificadamente a quien pretende obtener la pensión, toda vez que la demora en la emisión del bono impide el acceso a disfrutar de la pensión de vejez.

## 2. El caso concreto

En el caso objeto de análisis no corresponde a la Corte entrar a determinar si el accionante cumple o no con los requisitos necesarios para acceder al derecho a la pensión de vejez, pero sí advierte que ha sido objeto de un tratamiento totalmente inadecuado e injustificado por parte del Instituto de Seguros Sociales.

Según afirmó el peticionario la solicitud relativa a la pensión de vejez la hizo desde noviembre de 1996, posteriormente en agosto de 1998 la Directora del Hogar Infantil Comunitario “El Limonar” envió una carta al Jefe del Departamento de Pensiones del Instituto de Seguros Sociales remitiendo el formulario diligenciado de certificación laboral del actor para los efectos pertinentes, y sin embargo para la fecha aún la entidad no ha resuelto de fondo la petición presentada, no se ha pronunciado sobre el reconocimiento de la pensión.

En efecto, a pesar de que dentro de los documentos allegados por el actor a dicha entidad, según se afirma en la demanda de tutela y que constan en el expediente, aparecía que había realizado aportes a la Caja Nacional de Previsión Social y que era allí donde debió hacerse el requerimiento para la emisión del bono pensional, lo cierto es que sin que existiera razón válida alguna, el Instituto ofició a una entidad diferente, cuestión que generó demora de varios años, en atención a que no obtuvo respuesta alguna.

El tratamiento del que ha sido víctima el actor por parte del Instituto de Seguros Sociales resulta vulneratorio no sólo del derecho de petición sino del derecho a la seguridad social, que se traduce en su pensión de vejez.

De otra parte y en cuanto a la Caja Nacional de Previsión Social, es claro, de acuerdo con los documentos aportados al expediente, que es la llamada a emitir el bono pensional correspondiente y que la demora en su trámite y expedición afecta los derechos del peticionario.

El fallador de segunda instancia concedió la tutela, pero previno a la Caja Nacional de Previsión Social, seccional Bolívar, para que una vez recibiera el requerimiento de parte del Instituto de Seguros Sociales procediera sin dilación a definir la situación. No obstante, la Corte considera que, en aras de una real y efectiva protección de los derechos del peticionario, es necesario proferir una orden precisa y directa.

Por tal motivo y con base en las expuestas consideraciones, se confirmará parcialmente el fallo proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial -Sala Laboral de Decisión- de Cartagena en cuanto concedió la tutela incoada, pero se modificará la parte resolutive en el sentido no sólo de ordenar al Instituto de Seguros Sociales que, en el término de cinco días, y si todavía no lo hubiere hecho, remita en la forma más rápida posible a la Caja Nacional de Previsión Social, seccional Bolívar, la solicitud para el reconocimiento y pago del bono pensional del actor, sino ordenar a esta Caja Nacional de Previsión Social que, una vez reciba la solicitud de reconocimiento y pago del bono pensional, en el término máximo de quince (15) días y si todavía no lo hubiere hecho, emita el respectivo bono y lo envíe al Instituto, el cual tendrá un plazo de ocho (8) días para decidir en forma definitiva sobre el reconocimiento de la pensión solicitada por el actor.

## V. DECISION

Con base en las expuestas consideraciones, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE:

Segundo.- MODIFICAR la parte resolutive de la Sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial - Sala Laboral de Decisión-, en el sentido de ORDENAR al Instituto de Seguros Sociales que, en el término de cinco (5) días siguientes a la notificación de este fallo, y si todavía no lo hubiere hecho, remita en la forma más rápida posible a la Caja Nacional de

Previsión Social, seccional Bolívar, la solicitud para el reconocimiento y pago del bono pensional del actor. ORDENAR a la Caja Nacional de Previsión Social, seccional Bolívar, que, una vez reciba la solicitud de reconocimiento y pago del bono pensional por parte del Instituto de Seguros Sociales, en el término máximo de quince (15) días, si todavía no lo hubiere hecho, emita el respectivo bono y lo envíe al Instituto de Seguros Sociales, el cual tendrá un plazo de ocho (8) días, si todavía no lo ha hecho, para decidir en forma definitiva sobre el reconocimiento de la pensión solicitada por el actor.

Tercero. 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 CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado Ponente

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

1 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-426 del 24 de junio de 1992 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

2 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-299 del 20 de junio de 1997 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) y SU-1354 del 4 de octubre de 2000 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

3 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-546 del 1 de octubre de 1992 (Ms.Ps. Ciro Angarita

Barón y Alejandro Martínez Caballero).

4 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-177 del 4 de mayo de 1998 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

5 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-424 del 29 de mayo de 2002 (M.P. Alvaro Tafur Galvis).

6 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-235 del 4 de abril de 2002 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

7 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-337 del 2 de abril de 2001 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra).

8 En cuanto al tema de bonos pensionales, se pueden consultar, entre otras, las sentencias T-671 del 9 de junio de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), T-491 del 11 de mayo de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y T-1044 del 1 de octubre de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).