Sentencia T-999/01

ACCION DE TUTELA-Improcedencia para ordenar reconocimiento de pensiones

DERECHO DE PETICION-Vulneración/DERECHO DE PETICION-No constituye respuesta información suministrada al juez de tutela

BONOS PENSIONALES-Demora en la emisión impide acceso a pensión de jubilación/SEGURO SOCIAL-Emisión oportuna del bono pensional

Referencia: expediente T-444.617

Acción de tutela instaurada por Mario de Jesús Gallego Londoño contra las Empresas Públicas de Medellín E.S.P y el Instituto de Seguros Sociales, Seccional Medellín.

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL.

Bogotá, D.C., septiembre dieciocho (18) de dos mil uno (2001).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Rodrigo Escobar Gil, Presidente, Marco Gerardo Monroy Cabra y Eduardo Montealegre Lynett, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, Sala Laboral, en relación con la tutela impetrada por Mario de Jesús Gallego Londoño, contra las Empresas Públicas de Medellín E.S.P, y el Instituto de Seguros Sociales, Seccional Medellín.

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud

El actor, mediante escrito de enero 19 de 2001, interpuso acción de tutela en contra de las Empresas Públicas de Medellín E.S.P y el Instituto de Seguros Sociales, Seccional Medellín. Pretende que una u otra entidad le reconozca la Pensión de Jubilación a la que tiene legítimo derecho.

2. Los hechos

2.1. Afirma el actor que laboró para las Empresas Públicas de Medellín E.S.P., aproximadamente 26 años, hasta el día 18 de diciembre de 2000.

2.2. Sostiene que desde el año de 1994, solicitó ante las Empresas Públicas de Medellín E.S.P., el reconocimiento de la Pensión de Jubilación, solicitud que fue negada por parte de dicha entidad.

2.3. Manifiesta que en el mes de enero de 2000, solicitó nuevamente ante las Empresas Públicas de Medellín E.S.P., el reconocimiento de la Pensión de Jubilación, pero allí le informaron que debía remitirse al Instituto de Seguros Sociales, Seccional Medellín.

2.4. Dice el accionante que el dieciséis (16) de marzo del mismo año, remitió al Instituto de Seguros Sociales, Seccional Medellín, toda la documentación exigida para obtener dicha pensión. Agrega que en el mes de diciembre del año pasado indagó por el trámite de su pensión ante la entidad, y le informaron que debía esperar ocho meses para su reconocimiento en el caso de que a la entidad le asistiera la obligación de hacerlo, de lo contrario debía remitirse nuevamente a las Empresas Públicas de Medellín, E.S.P., pues hasta la fecha ésta no había efectuado la cancelación del bono pensional.

3. Fundamento de la acción

Según el demandante, el fundamento de la acción está en la siguiente consideración:

Que presentó la documentación exigida para obtener el reconocimiento del derecho a la pensión hace aproximadamente nueve meses, sin que hasta la fecha de presentación de la acción de tutela haya obtenido respuesta.

El actor no aduce vulneración de derecho fundamental alguno, sin embargo, la Sala considera que el derecho vulnerado es el de petición.

II. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN

1. Primera instancia

En Primera instancia conoció el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, Sala Laboral, el cual mediante Sentencia proferida el día treinta y uno (31) de enero de 2001, decidió denegar la tutela interpuesta, basándose en la siguientes consideraciones:

1.1 Que el accionante dispone de otros medios de defensa judicial y no demostró la presencia de un perjuicio irremediable, razón por la cual no se cumple con el presupuesto de procedibilidad de la acción de tutela, establecido en el artículo 86 de la Constitución Política.

1.2. Que “[n]o se demostró que se hubiera violado ninguno de los derechos fundamentales anotados y menos que estuvieran amenazados. Solo se pretendió instaurar una acción más, buscando nublar u ocultar la otra u otras acciones que existen en el derecho adjetivo”.

2. Impugnación

No se impugnó el fallo proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, Sala Laboral, razón por la cual el proceso fue enviado a la Corte Constitucional para su eventual revisión, siendo escogido en la Sala de Selección número cinco (5) del 2 de mayo de 2001.

3. Material probatorio

a. Escrito de la Dra. María Fanny Gómez Galeano -Apoderada de Empresas Públicas de Medellín E.S.P.- en el cual informa que dicha entidad en sus actuaciones no solamente ha procedido conforme con lo establecido en los Decretos 1299/94, 1314/94, 1725/94, 1726/94, 1748/95, 1474/97 y 1513/98, sino que ha hecho posible el cumplimiento efectivo de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, garantizándole al señor Mario de Jesús Gallego Londoño y a su grupo familiar el derecho a la salud, a través del Departamento Médico de la entidad . Agrega, además, que al actor se le consignan mensualmente cuatrocientos sesenta y cuatro mil pesos ($ 464.000.oo) moneda legal colombiana en calidad de préstamo, por el término que dure el trámite de reconocimiento de la pensión de jubilación de conformidad con los Decretos 119 y 136 de octubre 28 de 1998 y diciembre 9 de 1999 de la Junta Directiva de la empresa. Fls. 5-15 de enero 25 de 2001.

b. Comunicación de la Dra. María Amalia Cruz Martínez –Profesional Especializada CAP San Antonio del Instituto de Seguros Sociales Seccional Medellín- en el que afirma que el solicitante GALLEGO LONDOÑO reúne los requisitos para acceder a la pensión por vejez como servidor público, dando aplicación a la Ley 33 de 1985, siempre y cuando EMPRESAS PUBLICAS DE MEDELLIN E.S.P. cancele el bono pensional correspondiente, cobro que fue efectuado el 26 de enero de 2001. Fls. 16-23 enero 29 de 2001.

c. Oficio de la Dra. María Clemencia Ocampo P. -Jefe Departamento de Nómina y Seguridad Social de las Empresas Públicas de Medellín E.S.P.- en el cual informa, en atención al Auto de la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional del veinticinco (25) de mayo de 2001, que de conformidad con las normas reglamentarias contenidas en los Decretos 1748 de 1995, 1474 de 1997 y 1513 de 1998, esta entidad procedió a remitir la liquidación provisional del bono a la Coordinadora de Bonos Pensionales del I.S.S. en Bogotá, el cinco (5) de febrero del presente año. Que con posterioridad, el cinco (5) de marzo y el dos (2) de abril del corriente año se requirió a tal entidad a fin de que aprobara la liquidación, pues como se señaló en el Oficio No 00469410 por medio del cual se solicitó este procedimiento, sólo es posible el pago una vez sea aprobada la liquidación: “por lo anterior, estos bonos deberán cancelarse dentro de los treinta días siguientes a la fecha de recibo de la comunicación mediante la cual el Instituto acepta la liquidación provisional.” Fls. 57-81 junio 13 de 2001.

d. Oficio de la Dra. María Amalia Cruz Martínez -Profesional Especializada CAP San Antonio del Instituto de Seguros Sociales, Seccional Medellín- en el cual informa, en atención al Auto de la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional del veinticinco (25) de mayo de 2001, que se está adelantando el trámite del bono pensional tipo B entre la oficina de Bonos Pensionales del I.S.S. en Bogotá y Empresas Públicas de Medellín E.S.P., entidad responsable del pago. Agrega que una vez dicha entidad haya emitido el bono pensional correspondiente, la oficina de bonos pensionales del I.S.S. autorizará a la Seccional Antioquia para hacer el ingreso a nómina de pensionados del I.S.S. del señor GALLEGO LONDOÑO,

momento en el cual se emitirá el acto administrativo que concede la pensión.

III. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente, a través de esta Sala de Revisión, para revisar la sentencia proferida dentro del proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Consideraciones de la Sala

2.1. Según lo viene sosteniendo en forma reiterada la jurisprudencia de esta Corporación, la acción de tutela no tiene como finalidad el reconocimiento de derechos litigiosos o prestacionales, como es el caso de la pensión de jubilación. Este mecanismo de defensa, de carácter excepcional, subsidiario y residual, solamente resulta viable en el evento en que, reconocido el derecho por la entidad competente, no se haya iniciado su pago o, en su defecto, el mismo se hubiese suspendido sin autorización previa del titular. En ambos casos, la procedibilidad de la acción está supeditada a que se demuestre previamente que se trata de una persona de la tercera edad o que se encuentra afectado su mínimo vital.

Esta Corporación al respecto ha señalado:

“La Corte Constitucional ha considerado que la protección del derecho a la seguridad social de las personas no entraña la posibilidad de reconocimiento de los derechos pensionales de las personas por parte del juez de tutela.

“La acción de tutela es un instrumento idóneo para solicitar el pago de una pensión ya reconocida por la institución de seguridad social respectiva. Sin embargo, cuando se trata de una pensión que aún no ha sido reconocida, el particular tiene derecho a obtener una decisión por parte de la administración con base en su derecho fundamental de petición, sin que ello lo libere de la obligación de cumplir con el trámite legal previsto para el reconocimiento.

“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” (Corte Constitucional. Sentencia T-038 de 1997, M. P. Hernando Herrera Vergara).

No obstante lo anterior, cuando se trata de una solicitud de reconocimiento de una pensión que no ha tenido respuesta oportuna, el juez de tutela debe proceder a examinar si los términos establecidos para contestar al peticionario han sido debidamente observados. En caso contrario, en aras de proteger el derecho constitucional fundamental de petición, debe

ordenarse a la autoridad respectiva que, en forma inmediata, suministre una respuesta que comprenda y resuelva de fondo lo solicitado, haciendo así efectivo el núcleo esencial del citado derecho, cual es la pronta y oportuna resolución de la cuestión sometida a consideración de la Administración o de los particulares que desarrollan una función pública.

De acuerdo con lo anterior, en el presente caso aparece acreditado que el artículo 23 de la Constitución Política fue vulnerado por el Instituto de Seguros Sociales, toda vez que a la fecha de presentación de la acción de tutela, no se había demostrado que ésta entidad hubiese dado respuesta a la solicitud del actor sobre el reconocimiento de su pensión de jubilación. Por el contrario, lo que infiere la Sala es que, entre la formulación de la solicitud y el ejercicio de la acción, han transcurrido casi nueve meses sin advertirse manifestación alguna.

Fue con ocasión de la tutela y en respuesta a ella, que el ISS informó al juzgado y a esta Sala de Revisión, acerca de las razones por las cuales aún no se ha procedido a dar respuesta a la solicitud formulada por el accionante. La corte ha dicho, en relación con la respuesta dirigida a las instancias en un proceso de tutela en donde se reclama la vulneración del derecho de petición, que la misma no satisface la garantía constitucional de este derecho, pues su agotamiento sólo tiene lugar cuando el peticionario recibe directamente la contestación oportuna a sus inquietudes, sin mediación de la autoridad judicial.

“Lo que la entidad sindicada de violar el derecho de petición informe al juez de tutela para justificar la mora en la resolución o para suministrar datos sobre el trámite de una solicitud no constituye respuesta al peticionario. El sentido del derecho fundamental en cuestión radica en que sea la persona solicitante la que reciba contestación oportuna. Cuanto se haga luego ante el juez de tutela, puesto que precisamente tal acción tiene por fundamento la violación del derecho, es ya tardío e inútil, a no ser que se trate de probar documentalmente que ya hubo respuesta y que ella se produjo en tiempo, con lo cual se desvirtuaría el cargo formulado.

“Tener por contestación lo que se informa al juez, en especial si -como en este caso- se está reconociendo por el propio ente obligado que todavía no se ha respondido la solicitud, es contraevidente”.(Sentencia T 388 de 1997 MP Hernández)1

No comparte esta Sala los argumentos esbozados por el juez de instancia, en el sentido de considerar que el actor, además de contar con otros medios de defensa judicial para proteger sus derechos, no demostró la ocurrencia de un perjuicio irremediable. Inicialmente, por cuanto la pretensión del demandante no está encaminada a que el juez constitucional disponga sobre el reconocimiento de la pensión, sino a que se le ordene a la autoridad competente definir a tiempo la existencia y goce del derecho. Y además, porque el derecho de petición únicamente se entiende satisfecho cuando su titular obtiene de la administración pronta y efectiva respuesta, circunstancia que sólo puede hacerse exigible -según lo ha sostenido la jurisprudencia constitucional- mediante el ejercicio efectivo de la acción de tutela.

2.2. Ahora bien, como dentro del informe remitido a solicitud de esta Sala de Revisión, la Jefe del Departamento de Nómina y Seguridad Social de las Empresas Públicas de Medellín E. S. P. señala que dicha entidad no ha procedido a la cancelación del bono pensional del actor,

debido a que el I.S.S. no respondió a los requerimientos de marzo cinco (5) y dos (2) de abril del corriente año, por medio de los cuales se solicitó la aprobación de la liquidación provisional del bono remitida a esta entidad el 5 de febrero pasado, la acción de tutela, conforme a la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional,2 surge en estos casos como el mecanismo judicial más apropiado y expedito para garantizar los derechos fundamentales del pensionado, quien tiene todas sus expectativas puestas en el reconocimiento de su derecho a la pensión, único que le permite satisfacer sus necesidades mínimas y garantizar una vida en condiciones dignas.

Sobre el particular la jurisprudencia de la Corporación ha considerado:

"…una persona que desea obtener su pensión de jubilación puede acudir a la tutela para reclamar la remisión de los bonos pensionales a la entidad que le va a decretar la pensión. Se reitera entonces lo allí dispuesto y se ordenará en consecuencia, que el Municipio de Titiribí, liquide y ponga a disposición del ISS el dinero correspondiente al bono pensional necesario para el trámite de la pensión de jubilación que se adelanta en dicha entidad". (Sentencia T-549 de 1998. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).

Así entonces, analizado el conjunto probatorio allegado al expediente, esta Sala encuentra probado que las Empresas Públicas de Medellín E.S.P., no sólo han continuado prestando los servicios médicos al actor y a su familia, a través del Departamento Médico de la entidad y lo han ayudado económicamente consignándole mensualmente cuatrocientos sesenta y cuatro mil pesos ($464.000.oo) moneda legal colombiana, sino que también ha obrado diligentemente en relación con el trámite de la pensión de jubilación del actor, pues desde el 5 de febrero pasado, remitió al ISS la liquidación inicial del bono a pagar, sin que hasta el momento dicha entidad se haya pronunciado al respecto, ya sea aprobando, corrigiendo o negando la liquidación, o, en su defecto, dando respuesta a la documentación a ella entregada. Por esto, y para lograr que el fin propuesto por el actor, cual es, obtener el reconocimiento de su pensión de vejez se haga realidad, esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional ordenará al I.S.S., si aún no lo hubiere hecho, que agote en el menor tiempo todos los trámites necesarios para que el bono pensional a cargo de las Empresas Públicas de Medellín E.S.P., sea emitido.

RESUELVE:

Primero: REVOCAR la sentencia proferida el día treinta y uno (31) de enero de 2001 por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Laboral, dentro de la acción instaurada por el señor Mario de Jesús Gallego Londoño contra las Empresas públicas de Medellín y el Instituto de Seguros Sociales, seccional Medellín.

Segundo: CONCEDER la tutela del derecho fundamental de petición, y en consecuencia, se ordena al Instituto de Seguros Sociales, Seccional Medellín, que si todavía no lo ha hecho, en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia, resuelva sobre la petición de reconocimiento y pago de la pensión de jubilación elevada por el señor Mario de Jesús Gallego Londoño.

Tercero: ORDENAR al Instituto de Seguros Sociales que en el término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, si aún no lo hubiere hecho, se pronuncie

sobre la liquidación provisional del bono pensional del actor, el cual le fue remitido por Empresas públicas de Medellín E.S.P. el día cinco (5) de febrero de 2001. En el mismo sentido, se ordena al I.S.S. que, cumplido el trámite de revisión de la liquidación del bono pensional, remita la respuesta, en un plazo no mayor de cuarenta y ocho horas, a las Empresas Públicas de Medellín E.S.P. para lo de su competencia.

Cuarto: LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado Ponente

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 En el mismo sentido Sentencias T-262 de 1993 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, T-456 de 1996 M.P. Antonio Barrera Carbonell, T-458 de 1996 M.P. Antonio Barrera Carbonell, T-044 de 1997 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, T-506 de 1997 M.P. Hernando Herrera Vergara y T-310 de 1998, M.P. Fabio Morón Díaz.

2 Cfr, Sentencia T-241/1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero; Sentencia T-360/1998, M.P. Fabio Morón Díaz; Sentencia T-440/98, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y T- 912/2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.