COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/1010/02

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/1010/02
Expediente	T-567.329
Fecha	2002-11-21
Sala	Sala Cuarta de Revisión
Magistrado ponente	Dr JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Partes	Jesús María Morales Valdés contra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Temas que titula la Corte Constitucional

- Derecho A La Seguridad Social
- Bonos Pensionales Y Cuotas Partes
- Derecho A La Pension De Jubilacion
- /Derecho A La Seguridad Social

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Morales Valdés contra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Bogotá, D. C., veintiuno (21) de noviembre de dos mil dos (2002). La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio

Texto completo

T-1010-02 PROYECTO DE CIRCULACIÓN RESTRINGIDA Sentencia T-1010/02 DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL -Fundamental por conexidad BONOS PENSIONALES Y CUOTAS PARTES -Normatividad aplicable DERECHO A LA PENSION DE JUBILACION -Divergencias de criterio respecto a su financiación DERECHO A LA PENSION DE JUBILACION -Retardo injustificado en su reconocimiento /DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL -Vulneración por retardo injustificado en reconocimiento de pensión Referencia: expediente T-567.329 Acción de tutela interpuesta por Jesús María Morales Valdés contra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Magistrado Ponente: Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Bogotá, D. C., veintiuno (21) de noviembre de dos mil dos (2002). La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente SENTENCIA dentro del trámite de revisión de la tutela instaurada por Jesús María Morales Valdés contra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

I. ANTECEDENTES A. Reseña fáctica El 8 de junio de 1999 Jesús María Morales Valdés solicitó el reconocimiento y pago de la pensión de vejez ante el Centro de Atención al Pensionado del Seguro Social de Medellín. El 28 de febrero de 2001 el Seguro realizó la liquidación provisional del bono pensional y concluyó que el valor del bono debía ser cubierto por el Municipio de Medellín en calidad de emisor y por el Departamento de Antioquia y Cajanal en calidad de contribuyentes. El municipio y el departamento citados consignaron los correspondientes cupones del bono pensional. No obstante, la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda se negó a consignar el cupón a su cargo argumentando que, de acuerdo con el Decreto 13 de 2001, el actor no tenía derecho a bono pensional pues al momento

de entrar en vigencia el Sistema General de Pensiones se encontraba afiliado al Seguro. Por lo tanto, argumentó, su pensión debía cubrirse por el sistema de cuotas partes pensionales.

B. La tutela instaurada Ante esa situación, el 25 de octubre de 2001 Jesús María Morales Valdés interpuso acción de tutela contra la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda argumentando que con la negativa a emitir el bono que le correspondía, se le estaban vulnerando sus derechos fundamentales a la vida digna y a la seguridad social y además los derechos de las personas de la tercera edad. Por ello solicitó se le ordenara al Ministerio de Hacienda emitiera el bono que le correspondía de acuerdo con la liquidación provisional realizada por el Seguro Social.

II. SENTENCIAS JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN A. Sentencia de primera instancia El 20 de noviembre de 2001 el Juzgado Séptimo Laboral del Circuito de Medellín negó la tutela del derecho de petición. Para ello argumentó que en el proceso no se encontraba demostrado que el actor le hubiese solicitado al Ministerio de Hacienda la emisión del bono pensional correspondiente al tiempo laborado en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y en el Instituto Colombiano Agropecuario y que por ese motivo no se le estaba vulnerando ese derecho fundamental.

B. Impugnación El actor impugnó el fallo argumentado que en ningún momento había solicitado la tutela del derecho de petición sino de los derechos a la vida digna y a la seguridad social como persona de la tercera edad. Expuso además que, de acuerdo con el sistema de seguridad social, el emisor del bono pensional es la última entidad en la que haya laborado el trabajador y que es esa entidad la que debe solicitar el pago de las cuotas partes del bono a las demás entidades responsables; procedimiento que en su caso sí se había agotado. Por ello solicitó se tutelaran sus derechos a la vida digna y a la seguridad social y se le ordenara al Ministerio de Hacienda la expedición del bono que le correspondía.

B. Sentencia de segunda instancia La Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín confirmó el fallo de primera instancia. Para ello argumentó que el actor, después del 1° de abril de 1994, no se había trasladado al régimen de prima media administrado por el Seguro Social y que por ese motivo, de acuerdo con el artículo 1° del Decreto 13 de 2002, no había lugar al bono pensional reclamado.

III. PRUEBAS PRACTICADAS POR LA CORTE En esta sede se adujeron las siguientes pruebas: 1. Convenio para la compensación de cuotas partes pensionales suscrito entre el Seguro Social y la Nación el 4 de abril de 2002. En tal convenio se acordó, entre otras cosas que el Seguro Social, a través del Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, reconocerá las pensiones a los afiliados que cumplan los requisitos con tiempos en entidades públicas del orden nacional sustituidas por ese fondo, en los casos en que se haya previsto el pago de cuotas partes pensionales, “previa la aceptación suscrita por las entidades públicas del orden nacional de responder por el pago de la cuota parte pensional que se deriva de dicho reconocimiento”. De igual manera, se fijó el procedimiento para que la Nación realice con el Seguro Social la compensación de las obligaciones provenientes de las cuotas partes pensionales recíprocas que resulten del reconocimiento de pensiones a cargo de las entidades sustituidas por el Fondo.

2. Comunicación suscrita por el Jefe de la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda en la que se informa que existen 800 casos detectados en los cuales hay una discrepancia interpretativa con el Seguro Social y en los que ese Ministerio sostiene que no hay lugar a bono pensional cuando el traslado al Seguro se realizó antes del 1° de abril de 1994.

3. Comunicación suscrita por la Coordinadora del Centro de Atención al Pensionado del Seguro Social de Medellín en la que se informa que, tras la suscripción del convenio ya indicado, se cobró la cuota parte pensional a Cajanal, sin que se haya obtenido respuesta.

4. Copia de la historia clínica de Jesús María Morales Valdés en la que consta que fue internado en la Clínica León XXIII de Medellín el 3 de enero de 2000 e incapacitado por 30 días por graves problemas de salud.

IV. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN 1. El derecho a la seguridad social es un derecho prestacional. Es decir, se trata de un derecho de segunda generación que en principio no es protegible por medio de la acción de tutela pues éste es un mecanismo constitucional de protección de los derechos fundamentales.

Con todo, en aquellos eventos en que el derecho a la seguridad social está inescindiblemente vinculado con derechos fundamentales, de tal manera que la vulneración o puesta en peligro de aquellos afecta a éstos, es posible el amparo constitucional. De allí el abundante desarrollo jurisprudencial emprendido por esta Corporación en torno a la tutela del derecho a la seguridad social en salud o en pensiones como derecho fundamental por conexidad [1] .

Pero, además, el derecho a la seguridad social adquiere el carácter de derecho fundamental en circunstancias específicas, tal como ocurre cuando su titular es una persona de la tercera edad pues entonces el reconocimiento de ese derecho garantiza su digna subsistencia [2] .

2. Uno de los espacios de la seguridad social en los que la Corte más se ha pronunciado con miras a su protección constitucional es el de la seguridad social en pensiones.

Ello es así porque en Colombia, el sistema pensional dista mucho de realizar los propósitos del Constituyente de 1991. Múltiples circunstancias conjuran contra ello. Por una parte, la proliferación de una normatividad asistemática que impide que los ciudadanos conozcan con claridad y certeza los requisitos a satisfacer y los procedimientos que deben agotar para lograr el reconocimiento de su pensión.

De otro lado, las dificultades económicas que se presentan para financiar las prestaciones consolidadas como derechos adquiridos pero aún pendientes de reconocimiento o incluso para pagar aquellas prestaciones que ya han sido reconocidas. Finalmente, la ineficiencia de la gestión pública en materia de seguridad social en pensiones pues, pese a que la ley establece un plazo máximo de seis meses para el reconocimiento de una pensión, su trámite se dilata de una manera tal que al ciudadano se lo mantiene en vilo durante varios años para reconocerle un derecho adquirido.

Esta multiplicidad de circunstancias conduce a que en muchas oportunidades la solicitud de reconocimiento de una pensión no sea contestada oportunamente, o a que su trámite se prolongue de manera irrazonable, o a que se niegue el reconocimiento de la pensión a pesar de encontrarse satisfechos los presupuestos de edad y tiempo de servicios, o a que su reconocimiento se suspenda hasta la incierta definición de controversias derivadas del trámite de bonos pensionales o cuotas partes pensionales, o, en fin, a que no se pague una pensión que ha sido reconocida y de la que el pensionado deriva su subsistencia. Todas estas hipótesis han generado amparo constitucional dada la implícita vulneración de derechos fundamentales como los de petición, seguridad social en pensiones en conexidad con la vida, la integridad personal o la dignidad; derecho a la seguridad social de personas de la tercera edad y mínimo vital.

3. Últimamente se invoca el amparo constitucional como consecuencia de la vulneración de derechos fundamentales sobreviniente a la controversia suscitada por la determinación del soporte financiero de las pensiones correspondientes a los servidores públicos que se trasladaron al régimen de prima media con prestación definida antes de la entrada en vigencia del sistema general de pensiones.

Ello es así porque en tales casos, de acuerdo con el artículo 1° del Decreto 13 de 2001, la entidad que haya reconocido o reconozca la pensión tiene derecho a obtener el pago de la cuota parte correspondiente a los tiempos de servicio prestados o cotizados a otras entidades que se hayan tomado en cuenta para el reconocimiento de la pensión. Esta norma ha hecho que mientras el Seguro Social, como emisor del bono pensional, solicita al Ministerio de Hacienda el cupón del bono correspondiente al tiempo laborado en entidades nacionales, éste se niegue a emitirlo argumentando que en esos eventos la pensión debe reconocerse por el sistema de cuotas partes pensionales y no por el sistema de bono pensional.

La consecuencia de esta controversia es clara: Aquellas personas que reúnen los requisitos de edad y tiempo de servicios para acceder a una pensión y a las que les resulta aplicable el citado decreto, no se les reconoce ni cancela esa prestación. Su reconocimiento y pago se dejan en el vacío hasta la superación de una controversia que les es ajena y que no tiene por qué afectar sus derechos.

4. Esa situación ya ha sido dilucidada por esta Corporación en varios pronunciamientos. Así, en la Sentencia T-235-02 [3] se precisó que los bonos y las cuotas partes constituían distintos soportes financieros de las pensiones, que los bonos fueron establecidos por la Ley 100 de 1993, que las cuotas partes figuran en la normatividad precedente y que la Ley 100 no las excluye como soporte financiero. De ese punto de partida se infirió que normas como la Ley 490 de 1999 y el Decreto 013 de 2001 planteaban la reconsideración del soporte financiero de algunas pensiones y que ello generaba el replanteamiento de criterios en instituciones como el Seguro Social y el Ministerio de Hacienda.

No obstante, se concluyó que lo atinente a los soportes financieros de una pensión es un punto que debe ser resuelto por las autoridades administrativas que tienen a cargo el reconocimiento de la pensión y que mediante la acción de tutela no se puede ordenarle a un funcionario que escoja un determinado procedimiento para equilibrar las cargas financieras. Ello es así en cuanto al juez constitucional le interesa que la controversia que en ese punto se plantee no impida el oportuno reconocimiento de la pensión y de allí por qué la tutela se condicione a la vulneración de los derechos fundamentales del aspirante a pensionado que concurra como consecuencia de tal controversia.

Por todo ello, la Corte tuvo en cuenta que se había iniciado una actuación administrativa orientada al reconocimiento de la pensión del actor pero que por la controversia suscitada en torno a los soportes financieros, esa prestación no había sido reconocida. Y por ello dispuso que el Seguro debía reconocer en forma inmediata la pensión al accionante y proceder a su pago pues el ciudadano no tenía por qué sobrellevar las consecuencias de esa controversia.

Esa jurisprudencia ha sido retomada en otros pronunciamientos. Así, por ejemplo, en la Sentencia T-431-02 [4] se indicó que la controversia suscitada entre el Seguro Social y la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público mantenía la situación de la actora en el vacio y sin solución y que vulneraba cuando menos su derecho fundamental a la seguridad social. De otro lado, en la Sentencia T-463-02 [5] se indicó que la tutela no prosperaba contra el Ministerio de Hacienda y la Alcaldía de Bogotá ya que mediante el amparo no se podía definir el soporte financiero de la pensión pero que era claro que esa controversia no podía perjudicar a la pensionada y por tanto se tuteló su derecho. Y en la Sentencia T-529-02 [6] se planteó que las consecuencias de una controversia en materia de soportes pensionales no pueden ser trasladadas a los particulares en desmedro de sus derechos fundamentales.

5. El caso sometido a consideración de la Sala es similar a aquellos resueltos por otras Salas de Revisión en las sentencias a que se ha hecho alusión. En efecto, desde 1999 el señor Jesús María Morales Valdés se encuentra tramitando su pensión ante el Seguro Social.

El reconocimiento de esa prestación no ha sido posible por dos motivos. Inicialmente por la controversia suscitada entre esa entidad y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en torno al mecanismo a través del cual se la ha de financiar. Luego porque Cajanal no ha dado respuesta a la solicitud de la cuota parte pensional hecha con base en el Convenio suscrito el 4 de abril de 2002 entre el Seguro Social y la Nación.

Entonces, como es indiscutible que se ha presentado un retardo arbitrario en el reconocimiento de la pensión de una persona que satisface las exigencias para acceder a ella -recuérdese que el trámite de la pensión se inició en 1999 y que aún hoy no le ha sido reconocida- y que con ese retardo injustificado se pone en peligro la subsistencia de una persona de avanzada edad que padece graves quebrantos de salud, se tutelará su derecho fundamental a la seguridad social en conexidad con el derecho al mínimo vital, a la salud y a la vida.

Por lo tanto, se le ordenará al Seguro Social que en el término de quince días expida la resolución de reconocimiento de la pensión de vejez al actor y que en los quince días siguientes lo incluya en la nómina e inicie el pago de las mesadas correspondientes. No se dispondrá el pago de las mesadas vencidas pues para ello el actor puede hacer uso de los medios ordinarios de defensa de su derecho.

6. Finalmente la Corte debe indicar que el juez de tutela es un juez protector de derechos fundamentales y que en la judicatura se debe tener absoluta conciencia sobre esa dimensión funcional y su importancia en una democracia constitucional. De allí que se imponga el estudio responsable de las demandas de tutela que los ciudadanos presentan ante los estrados judiciales. Un obrar de esa índole impide situaciones como la que se advierte en este proceso: La emisión de un fallo con abstracción de los hechos planteados en la demanda y en el que ni siquiera hay claridad sobre aquellos derechos cuya tutela se invoca. Resulta incomprensible que mientras el actor haya solicitado protección para los derechos a la vida digna y a la seguridad social, el juez de primera instancia haya negado la tutela de un derecho que, como el de petición, ni siquiera había sido planteado.

DECISIÓN Con fundamento en las consideraciones expuestas en precedencia, 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 el 20 de noviembre de 2001 por el Juzgado Séptimo Laboral de Medellín y la sentencia proferida el doce de diciembre de 2001 por la Sala Laboral del Tribunal Superior de esa ciudad.

Segundo . Ordenar al Seguro Social que en el término de quince días hábiles profiera la resolución correspondiente al reconocimiento de la pensión de vejez del señor Jesús María Morales Valdés y que en los quince días siguientes se inicie el pago de las mesadas.

Tercero . DÉSE cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991. Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

JAIME CORDOBA TRIVIÑO Magistrado Ponente RODRIGO ESCOBAR GIL MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado Magistrado MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ Secretaria General LA SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL HACE CONSTAR QUE:

El Honorable Magistrado doctor Rodrigo Escobar Gil, no firma la presente sentencia, por encontrarse de permiso debidamente autorizado. MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ Secretaria General [1] La naturaleza del derecho fundamental de petición ha sido ampliamente desarrollada por la Corte, como se lo advierte, entre otras, en las Sentencias T-12-92, T-172-93, T-335-93, T-279-94, T-529-95, T-614-95 y T-307-99.

[2] Así se lo ha considerado, entre otras, en las Sentencias T-111-94 y SU-1354-00. [3] M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra. [4] M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

[5] M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra. [6] M. P. Álvaro Tafur Galvis.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 18 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.