COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/1011/02

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/1011/02
Expediente	—
Fecha	2002-11-21
Sala	Sala Cuarta de Revisión
Magistrado ponente	Dr JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

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

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Lo que es claro es que el ex trabajador no tiene por qué sobrellevar las consecuencias de esa divergencia de criterios. De allí que las entidades referidas se hallen en el deber de promover la solución de esas situaciones

Texto completo

T-1011-02 PROYECTO DE CIRCULACIÓN RESTRINGIDA Sentencia T-1011/02 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 PENSION DE JUBILACION -Término de seis meses para reconocerla /VIA DE HECHO -Retardo injustificado en reconocimiento de pensión Lo que es claro es que el ex trabajador no tiene por qué sobrellevar las consecuencias de esa divergencia de criterios. De allí que las entidades referidas se hallen en el deber de promover la solución de esas situaciones dentro de plazos razonables que no excedan el límite máximo fijado en la ley para el reconocimiento de una pensión: Seis meses. Si no se obra de esa manera, la vía de hecho es evidente pues de manera arbitraria se somete al titular de un derecho adquirido, cuya subsistencia depende del reconocimiento de esa prestación, a una espera de varios años; espera que no sólo estropea su dignidad de ser humano sino que también atenta contra otros derechos de que es titular.

Referencia: expediente T-591.139 Acción de tutela interpuesta por Luis Alberto Sierra Rubiano contra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Seguro Social.

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 Luis Alberto Sierra Rubiano contra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Seguro Social.

I. ANTECEDENTES A. Reseña fáctica El 7 de septiembre de 1999 Luis Alberto Sierra Rubiano presentó su solicitud de pensión ante el Centro de Atención al Pensionado Américas del Seguro Social. Esta institución realizó la liquidación provisional del bono pensional y solicitó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público el cupón correspondiente al tiempo laborado por el peticionario en entidades nacionales. El Ministerio se negó a emitir el cupón del bono pensional argumentando que de acuerdo con el régimen legal vigente la liquidación de su pensión debía realizarse por el sistema de cuotas partes pensionales. El Seguro Social insistió que la pensión debía financiarse por el sistema de bono pensional pero el Ministerio reiteró su posición. Como consecuencia de esa controversia, hasta el 27 de noviembre de 2001 al peticionario no se le había reconocido la prestación económica solicitada.

B. La tutela instaurada El 27 de noviembre de 2001 Luis Alberto Sierra Rubiano interpuso acción de tutela. En ella refirió lo ocurrido con el trámite de su pensión de jubilación, manifestó que con el proceder del Seguro Social y del Ministerio de Hacienda se le estaban vulnerando sus derechos a no ser tratado de manera cruel y degradante, a la igualdad, a la dignidad, al mínimo vital, a la seguridad social en pensiones y salud, el derecho de petición y sus derechos adquiridos.

Por ello solicitó protección constitucional para esos derechos. II. SENTENCIAS JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN A. Sentencia de primera instancia El 18 de diciembre de 2001 el Juzgado 21 Penal del Circuito de Bogotá tuteló los derechos del actor al mínimo vital, a la tercera edad, a la seguridad social, a la salud, a la igualdad y al pago oportuno y reajuste de las pensiones. Para ello argumentó que esos derechos habían sido vulnerados por cuanto a una persona que cumplía las exigencias para acceder a la pensión de vejez, no se le había reconocido esa prestación a pesar de haber transcurrido más de dos años desde la fecha de su solicitud. Para superar esa situación le ordenó al Ministerio de Hacienda la emisión del bono pensional requerido por el Seguro Social para el reconocimiento de la pensión.

B. Impugnación El jefe de la oficina de bonos pensionales impugnó el fallo. Argumentó que de acuerdo con el Decreto 13 de 2001, sólo tienen derecho a bono pensional los servidores públicos que se trasladaron al Seguro Social después de la entrada en vigencia del sistema de seguridad social y que las pensiones de aquellos servidores que no satisfacían esa exigencia debían financiarse por el sistema de cuotas partes pensionales. Manifestó también que en razón de esa situación muchos jueces constitucionales le habían ordenado al Seguro Social reconocer la pensión por el sistema de cuotas partes. Como esa es la situación del actor, solicitó la revocatoria del fallo emitido.

B. Sentencia de segunda instancia El 22 de febrero de 2002 la Sala Penal del Tribunal Superior de Medellín revocó la sentencia de primera instancia.

Para ello argumentó que por vía de tutela no se podía resolver la controversia suscitada entre el Seguro Social y el Ministerio de Hacienda en torno al mecanismo de financiación de la pensión del actor pues la posición de cada una de esas dependencias era razonada y legalmente fundada. No obstante, ordenó la tutela del derecho de petición teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde la solicitud de la pensión y la ausencia de un acto administrativo que la aceptara o negara.

III. PRUEBAS PRACTICADAS POR LA CORTE En esta sede se adujo al proceso el 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.

IV. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN 1. En la Sentencia T-1010-02, esta Sala de Revisión revisó las sentencias proferidas en un proceso adelantado por un evento similar al que ahora ocupa su atención. Las consideraciones que allí se hicieron resultan aplicables al presente caso y por ello la Sala se remite a ellas. En ese pronunciamiento se expuso:

“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 afiliaron 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 vació 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".

2. En el caso que ocupa la atención de la Sala las entidades accionadas no discuten que el actor satisface las exigencias legales para acceder a la pensión que invoca. Las divergencias de criterio se presentan en relación con la manera como se ha de financiar ese derecho adquirido. De un lado, mientras el Seguro Social arguye que esa prestación económica debe financiarse por el sistema de bonos pensionales y que, en consecuencia, al Ministerio de Hacienda le corresponde emitir el cupón del bono pensional correspondiente al tiempo laborado por el actor en entidades nacionales, el Ministerio considera que de acuerdo con lo indicado en el Decreto 13 de 2001 tal financiación debe realizarse por el sistema de cuotas partes pensionales dado que el actor no tiene derecho a bono pensional por no haberse trasladado al Seguro después de la entrada en vigencia del sistema de seguridad social.

Esa controversia puede tener fundamento. No obstante, lo que es claro es que el ex trabajador no tiene por qué sobrellevar las consecuencias de esa divergencia de criterios. De allí que las entidades referidas se hallen en el deber de promover la solución de esas situaciones dentro de plazos razonables que no excedan el límite máximo fijado en la ley para el reconocimiento de una pensión: Seis meses. Si no se obra de esa manera, la vía de hecho es evidente pues de manera arbitraria se somete al titular de un derecho adquirido, cuya subsistencia depende del reconocimiento de esa prestación, a una espera de varios años; espera que no sólo estropea su dignidad de ser humano sino que también atenta contra otros derechos de que es titular.

No debe perderse de vista que la gestión pública es un elemento importantísimo del sistema de seguridad social. Ella tiene a cargo la realización de las legítimas expectativas que alientan los afiliados, esto es, concretar en prestaciones económicas los derechos adquiridos tras largos años de trabajo. No se trata, ni mucho menos, de deferencias del Estado para con sus súbditos sino del reconocimiento de derechos consolidados tras el cumplimiento de exigentes requisitos. Por eso, es inconcebible que el sistema de seguridad social de una democracia constitucional someta al aspirante a pensionado a un trasegar de varios años para reconocerle un derecho consolidado hace tiempo. De allí que en tales supuestos se imponga la protección constitucional de los derechos fundamentales vulnerados.

3. En el caso presente, Luis Alberto Sierra Rubiano es una persona que satisface las exigencias para acceder a su pensión de vejez; que hace más de tres años, concretamente el 7 de septiembre de 1999, solicitó el reconocimiento y pago de esa prestación y que no ha podido acceder a ella debido a la discusión suscitada entre el Seguro Social y el Ministerio de Hacienda en torno al método de financiación. Si se tiene en cuenta que el aún aspirante a pensionado es una persona de la tercera edad -es mayor de 72 años- y que su único medio de subsistencia está constituido por la prestación que aspira se le reconozca, concurren los presupuestos requeridos para tutelar su derecho a la seguridad social como derecho fundamental.

Por lo tanto, se modificará la sentencia de primera instancia pues en eventos como éste la tutela procede contra la entidad que tiene a cargo el reconocimiento y pago de la pensión, es decir, contra el Seguro Social pues esta entidad es la que debe expedir el acto administrativo correspondiente.

Mucho más si a esta fecha existe ya un convenio suscrito entre esas entidades en el que se acuerda el procedimiento que se ha adelantar para el pago de las cuotas partes pensionales a cargo de las entidades nacionales en las que hayan laborado los servidores a los que se les aplica el Decreto 13 de 2001. Además se revocará la sentencia de segunda instancia puesto que no se ha vulnerado el derecho de petición sino los derechos a la seguridad social y a la vida digna del actor. De tutelarse sólo el derecho de petición, se emitiría un acto administrativo negando el reconocimiento de la pensión hasta la resolución de la controversia planteada y de esa manera se prolongaría indefinidamente la vulneración de derechos fundamentales que se evidencia en el proceso.

Por las razones expuestas, se le ordenará al Seguro Social que en el término de quince días expida el acto administrativo de reconocimiento de la pensión de jubilación del actor y que el pago de las mesadas correspondientes se inicie dentro de los quince días siguientes.

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 . Modificar la sentencia proferida el 18 de diciembre de 2001 por el Juzgado 21 Penal del Circuito y revocar la sentencia proferida el 22 de febrero de 2002 por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá.

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 Luis Alberto Sierra Rubiano y que en los quince días siguientes 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.