COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/1130/05

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/1130/05
Expediente	—
Fecha	2005-11-04
Sala	Sala Cuarta
Magistrado ponente	Alejandro Martínez Caballero
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Derecho De Peticion
- Sistema De Seguridad Social En Pensiones

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Bogotá, D. C., cuatro (4) de noviembre de dos mil cinco (2005). de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y

Texto completo

T-1130-05 Sentencia T- Sentencia T-1130/05 ACCION DE TUTELA -Criterios para reconocimiento de pensiones cuando media la exigencia de un bono pensional DERECHO DE PETICION- Requisitos de las respuestas otorgadas por entidades públicas DERECHO DE PETICION- Núcleo esencial El artículo 23 de la Constitución Política consagra el derecho fundamental de petición, el cual comprende dos garantías definidas a favor de todas las personas: (i) presentar solicitudes respetuosas a las autoridades públicas y, conforme a la regulación que para ese efecto profiera el legislador, a las organizaciones privadas; y (ii) obtener pronta resoluciones de esas peticiones .

DERECHO DE PETICION -Respuesta oportuna, clara y de fondo SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES- Omisión de las entidades que lo conforman - Reiteración de jurisprudencia - Referencia: expediente T-1151740 Acción de tutela interpuesta por Carlos Alberto Echavarría Cano contra el Seguro Social.

Magistrado Ponente: Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Bogotá, D. C., cuatro (4) de noviembre de dos mil cinco (2005). 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 Ley 2591 de 1991, profiere la siguiente SENTENCIA en el proceso de revisión del fallo dictado por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Medellín, que resolvió la acción de tutela impetrada por Carlos Alberto Echavarría Cano contra el Seguro Social, Pensiones.

I. ANTECEDENTES 1. Hechos y acción de tutela interpuesta El ciudadano Echavarría Cano estuvo afiliado al sistema previsional del Seguro Social hasta 1998, cuando se trasladó al régimen de ahorro individual administrado por Colfondos S.A., entidad a la que aportó hasta el 31 de enero de 2002, cuando perdió su empleo.

En consecuencia de la ausencia de relación laboral y de las graves enfermedades que padece, el actor decidió iniciar los trámites para pensión anticipada, para lo cual era necesaria la emisión del bono pensional. Por ello, el 1º de abril de 2005 presentó una solicitud ante la entidad demandada, con el fin que certificara sobre la cuota parte que le correspondería del mencionado bono de acuerdo con las cotizaciones realizadas mientras perteneció al régimen de prima media.

Ante la mencionada petición la vicepresidencia de pensiones del Seguro Social, por medio de comunicación del 6 de mayo de 2005, dio respuesta a la solicitud del actor en los siguientes términos:

"a) En el presente caso estaríamos hablando eventualmente de un Bono Pensional Tipo A el cual se da cuando una persona estando en el régimen de prima media administrado por el ISS, después de la fecha de entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones, se traslada al Régimen de Ahorro Individual administrado por los Fondos de Pensiones y Cesantías.

b) Adicionalmente si presenta cotizaciones al ISS antes y después del 1º de abril de 1994, en estos casos el ISS le contribuye a la Nación con una cuota parte financiera de Bono Tipo A por los tiempos posteriores al 1º de abril de 1994, según lo estipulado en el artículo 16 del Decreto 1299 de 1994.

c) La labor de esta dependencia consiste en el reconocimiento, liquidación, emisión y pago de los Bonos Pensionales Tipo A, a cargo del ISS, con fundamento en la información que sobre vinculaciones laborales nos allegan las entidades emisoras (la Nación, a través de la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y otras entidades).

d) Los Bonos Pensionales constituyen aportes destinados a contribuir a la conformación del capital necesario para financiar las pensiones de los afiliados al Sistema General de Pensiones de la Ley 100 de 1993.

e) Los Bonos Pensionales se reconocen por traslado de los afiliados con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 al Régimen de Ahorro Individual (administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones – AFP) o al Régimen de Prima Media administrado por el ISS, que hayan efectuado aportes a otras entidades de previsión o que fueran servidores públicos sin aportes para pensión.

La Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público tiene a su cargo el reconocimiento, liquidación y emisión de la cuota parte de los bonos pensionales a cargo de la Nación, cuando la responsabilidad corresponda a la Caja Nacional de Previsión, al ISS (por tiempos anteriores al 1º de abril de 1994) o a cualquier Caja, Fondo o entidad que haya sido sustituida por el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional.

Todos los trámites que se adelanten para el reconocimiento, liquidación, emisión y redención de los Bonos Pensionales debe surtirse a través de la Administradora a la cual se encuentre afiliado el interesado (ISS o Fondo Privado de Pensiones), dado que dichas entidades tienen por facultad legal su representación. Lo anterior, acorde con lo normado en los Decretos 656 de 1994 y 1748 de 1995. Para su caso, le corresponde a la Administradora de Fondos de Pensiones, a la cual se encuentra afiliado.

Por todo lo expuesto, es conveniente que la AFP a la que se encuentra afiliado aclare, quien es el emisor del Bono Pensional Tipo A y quienes son sus contribuyentes, y si ya se presentó la solicitud de emisión del mismo.

Finalmente una vez la entidad emisora de su Bono Pensional (quien deberá definirla la AFP) solicite al ISS la emisión de la cuota parte financiera de Bono Pensional (quien deberá definirla la AFP) solicite al ISS la emisión de la cuota parte financiera de Bono Pensional Tipo A, procederemos a efectuar los trámites de liquidación y emisión del mismo dentro de los plazos establecidos en la normatividad vigente para Bonos Pensionales.

A la fecha, el Ministerio de Hacienda, no ha efectuado a su nombre, solicitud oficial de Emisión de su Cuota Parte Financiera de Bono Tipo A, bajo la estructura antes mencionada.

En el momento en que el emisor respectivo y/o la AFP solicite al Instituto lo correspondiente a su Cuota Parte Financiera de Bono A, si hay lugar a ella, esta oficina procederá a realizar los respectivos trámites.

Por lo anterior, comedidamente le sugiero se dirija a la Administradora en la cual se encuentra afiliado para que le informen en qué trámite se encuentra su solicitud." (subrayas originales).

Empero, en criterio del actor esta respuesta era insuficiente, pues no resolvía de manera definitiva su petición de reconocimiento y pago de la pensión anticipada de jubilación, lo que vulneraba su derecho de petición.

Además, la actitud de la entidad demandada ponía en riesgo su derecho a la vida en condiciones dignas, habida cuenta de su condición de desempleado y las graves enfermedades que padece, entre ellas diabetes e hipertensión con episodio de infarto en 2003, hacen que requiera con urgencia la prestación aludida, en aras de garantizar su sostenimiento. En consecuencia, el 6 de mayo de 2005, presentó acción de tutela con el fin que se ordenara al Seguro Social que certificara la cuota parte del bono pensional.

2. Respuesta de la entidad demandada A través de comunicación enviada al juzgado de conocimiento el 20 de mayo de 2005, la Asesora de Bonos Pensionales de la Vicepresidencia de Pensiones de la entidad demandada señaló que había dado efectiva respuesta a la solicitud realizada por el actor el 5 de mayo del mismo año. Adicionalmente, indicó que de conformidad con la información que reposaba en esa institución, el actor se encontraba incurso en un posible conflicto de afiliación múltiple entre el Seguro y una entidad administradora del régimen de ahorro individual, razón por la que se había solicitado a la Oficina de Devolución de Aportes que informara qué entidad era competente para el reconocimiento de la pensión solicitada por el ciudadano Echavarría Cano. Con base en esta precisión, la entidad determinaría el siguiente paso del trámite mencionado.

En el mismo sentido, indicó que en referencia específica al trámite del bono pensional del accionante, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público le informó que la Administradora de Fondos de Pensiones había realizado la solicitud de liquidación provisional del mismo, por lo cual ese Ministerio requirió oficialmente al Seguro Social para que reconociera la cuota parte financiera que le corresponde. No obstante, para la entidad demandada tal reconocimiento no es viable hasta tanto sea solucionada la controversia antes indicada sobre la presunta vinculación múltiple del afiliado. Acerca de esta materia, el Seguro insistió en señalar que en caso que reconozca la cuota parte financiera del bono pensional, "sin haber aclarado el posible conflicto de multivinculación, se estaría sentando un antecedente gravísimo en materia de bonos pensionales y específicamente en lo referente a la redención de bonos pensionales, en contravía de la normatividad vigente sobre el tema y se estaría obligando al ISS, a actuar en contra de dichas normas y de la protección legal de los dineros públicos obligado a salvaguardar"." Agregó que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la acción de tutela no podía constituirse en un mecanismo para eludir el trámite administrativo necesario para la emisión del bono pensional. Así, en la medida en que el Seguro había respondido lo solicitado, indicándole al actor acerca de la competencia de la administradora del régimen de ahorro individual para tramitar el bono mencionado y reconocer la pensión solicitada, no podía adscribírsele la vulneración de los derechos fundamentales del peticionario.

Sobre este último particular, la Sala considera pertinente resaltar que el actor, en comunicación dirigida al juez de tutela con posterioridad al envío de la respuesta por parte de la entidad demandada, señaló que a la administradora Colfondos S.A. había solicitado desde el 11 de febrero la emisión del bono pensional al Ministerio de Hacienda, razón por la cual la entidad demandada no podía supeditar el trámite administrativo al cumplimiento de ese requisito.

3. Decisión judicial objeto de revisión En sentencia proferida del 24 de mayo de 2005, el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Medellín decidió negar la protección constitucional invocada por el ciudadano Echavarría Cano. Para ello sostuvo que, contrario a lo argumentado por el actor, el Seguro Social había respondido de fondo y dentro del término

legal la petición efectuada. En efecto, “la entidad informó al petente el procedimiento requerido para la emisión y pago del bono.

Es decir, dejó claro que es la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda quien tiene a su cargo dicho reconocimiento, previa solicitud realizada por la Administradora de Fondo de Pensiones a la cual se encuentra afiliado, para este caso en particular su AFP, y una vez la AFP solicite al Instituto lo correspondiente a la cuota parte financiera del bono, si hay lugar a ella, procederá a realizar los trámites.” El funcionario judicial estimó, igualmente, que el hecho que el actor disintiera de las conclusiones expuestas por la entidad demandada no llevaba a inferir la vulneración de sus derechos fundamentales. Esto en la medida en que, como lo había dispuesto la jurisprudencia constitucional, [1] “al juez de tutela, cuando de finiquitar un asunto de derecho de petición se trata, [no le compete] emitir órdenes distintas a la de dar respuesta a la petición, pues se le está vedado indicar el sentido en el que se debe dar contestación al peticionario y mucho menos constatar si lo dicho corresponde a la realidad.” La sentencia de primera instancia no fue objeto de impugnación.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS Problema jurídico Vistos los antecedentes expuestos, corresponde a la Sala determinar si el Seguro Social, al dar respuesta a la solicitud de emisión de bono pensional del ciudadano Echavarría Cano, vulneró sus derechos fundamentales. Para ello reiterará la jurisprudencia constitucional sobre la materia y de acuerdo con las reglas que se concluyan de ese estudio, resolverá el caso concreto.

De manera preliminar, la Corte señala que en razón de la existencia de precedente consolidado en asuntos análogos y habida cuenta de lo dispuesto en el artículo 35 del Decreto 2591 de 1991, motivará brevemente la presente decisión.

Requisitos constitucionales de las respuestas otorgadas por autoridades públicas. Caso concreto El artículo 23 de la Constitución Política consagra el derecho fundamental de petición, el cual comprende dos garantías definidas a favor de todas las personas:

(i) presentar solicitudes respetuosas a las autoridades públicas y, conforme a la regulación que para ese efecto profiera el legislador, a las organizaciones privadas; y (ii) obtener pronta resoluciones de esas peticiones. La jurisprudencia de esta Corporación ha decantado un precedente definido sobre las condiciones que deben acreditarse en cada caso concreto para verificar la eficacia material del derecho fundamental en comento. Así, “la Corte Constitucional se ha pronunciado en múltiples oportunidades sobre el sentido y el alcance del derecho fundamental de petición.

[2] En sentencia T-377 de 2000, Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero, se delinearon algunos supuestos fácticos mínimos de este derecho tal y como han sido precisados en la jurisprudencia de esta Corporación:

“a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita. e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.

(...) g). En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordenan responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes.

h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición.

i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.” En sentencia T-1006 de 2001 esta Sala de Revisión adicionó a los anteriores supuestos dos mas: primero, que la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no la exonera del deber de responder;

[3] y, segundo, que ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado. [4] ”. [5] Para el caso concreto, la Sala observa que la respuesta emitida por la institución accionada cumple con las condiciones antes citadas. En efecto, dentro del término legal el Seguro Social informó al actor, de forma clara y suficiente, acerca del procedimiento para la emisión del bono pensional y las entidades legitimadas para iniciar ese trámite. De este modo, concluyó la imposibilidad de dar curso a la solicitud, en vista que no había recibido petición formal por parte de las instituciones con facultad para ello. Por lo tanto, no es posible inferir la existencia de una negativa injustificada por parte del Seguro Social en emitir el bono pensional, puesto que al momento de resolver el requerimiento realizado por el demandante expuso de manera suficiente las razones que sustentaban la imposibilidad de acceder a lo pedido.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta para la resolución del caso concreto la respuesta dada al juez de tutela por parte del Seguro Social, en cuanto indicó que esa entidad, al igual que la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda, adelantaban los trámites respectivos para emitir el bono solicitado oficialmente por la Administradora de Pensiones Colfondos. Esta actuación estaba pendiente de resolución hasta tanto el Seguro resuelva sobre la presunta afiliación múltiple que presenta el actor, circunstancia que impedía identificar de forma definitiva a la entidad responsable de la prestación.

Visto lo anterior, la Sala acredita que la entidad demandada no ha incurrido en negligencia u omisión injustificada en la emisión del bono pensional, pues (i) se ha sujetado al cumplimiento de las normas legales que la obligan a acreditar debidamente los requisitos exigidos para la expedición del acto administrativo de reconocimiento de la cuota parte financiera; y (ii) ha llevado a cabo, de forma oportuna, los trámites destinados a recopilar la información necesaria para dicho reconocimiento.

Similares argumentos son aplicables respecto a la presunta afectación del derecho a la vida en condiciones dignas expresada por el demandante en su escrito de tutela. En efecto, la jurisprudencia de esta Corporación se ha ocupado en varias oportunidades del problema jurídico relativo a la afectación de garantías constitucionales derivada de la omisión de las entidades que hacen parte del sistema de seguridad social en pensiones.

La Corte ha fijado sobre la materia criterios definidos sobre la procedencia excepcional de la acción de tutela para obtener el reconocimiento y pago de pensiones en los casos en que media la exigencia de bono pensional. Estas

condiciones fueron sintetizadas en la sentencia T-589 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil, de la siguiente manera:

“ (i) L a omisión o retardo en la expedición del bono pensional vulnera derechos fundamentales tales como el derecho a la seguridad social y al mínimo vital, cuando se trata de personas de la tercera edad cuyo sustento depende del reconocimiento y pago de la pensión de vejez o de jubilación.

(ii) Los trámites administrativos que dilaten de manera injustificada la decisión de fondo sobre el derecho a la pensión de jubilación, constituyen una vía de hecho que puede dar lugar a sanciones disciplinarias de los funcionarios involucrados. Por último (iii) la tutela no debe ser el mecanismo para obtener la expedición o pago del bono pensional cuando se la utiliza para pretermitir el trámite administrativo correspondiente o cuando se solicita la tutela del derecho de petición, sin que el accionante hubiera presentado una solicitud expresa a la entidad encargada de emitir el bono. (Sentencias T-671 de 2000 M.P. Alejandro Martínez; T-1103 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil;

T-1119 de 2001 M.P. Jaime Córdoba Triviño y, T-1124 de 2001 M.P. Alfredo Beltrán Sierra).”. En el asunto bajo estudio, resulta claro que el Seguro Social no ha dejado de cumplir con sus obligaciones legales relacionadas con la emisión del bono pensional, sino que sólo se ha restringido a comprobar los requisitos necesarios para el reconocimiento de la cuota financiera antes aludida como parte del trámite administrativo necesario para adoptar la decisión correspondiente.

No obstante, debe tenerse en cuenta que si bien al momento en que se interpuso la acción de tutela no existía una anomalía susceptible de provocar la afectación de los derechos constitucionales del actor, en razón a la falta de negligencia y la inexistencia de una omisión injustificada, es evidente que la extensión en el tiempo del trámite previo al reconocimiento de la cuota parte financiera pondría en riesgo las prerrogativas que la Carta reconoce al ciudadano Echavarría Cano.

Esta situación, de acaecer, contraería graves implicaciones en consideración al delicado estado de salud del accionante, circunstancia que obliga a que cuente oportunamente con los recursos económicos para su subsistencia en condiciones dignas y la financiación de los gastos propios de la atención a su enfermedad. Advertida esta posibilidad, la Sala considera necesario prevenir a la entidad demandada para que adelante con celeridad la verificación de la posible afiliación múltiple, de forma tal que dentro del término previsto en el artículo 6º del Código Contencioso Administrativo, profiera el acto administrativo que resuelva de forma definitiva la solicitud de reconocimiento de la cuota atribuible al Seguro Social respecto al financiamiento de la pensión requerida por el actor.

III. DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR , con base en las razones expuestas en esta sentencia, la decisión proferida por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Medellín el 24 de mayo de 2005, que negó la protección de los derechos fundamentales invocados por el ciudadano Carlos Alberto Echavarría Cano.

SEGUNDO: PREVENIR al Instituto de los Seguros Sociales para que en el término previsto en el artículo 6º del Código Contencioso Administrativo, profiera el acto que resuelva de manera definitiva la solicitud de reconocimiento de la cuota parte financiera relacionada con la pensión de jubilación requerida por el ciudadano Echavarría Cano.

TERCERO: Por Secretaría General, líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991. Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Magistrado Ponente RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ Secretaria General [1] La decisión de instancia refiere a la sentencia T-036/97.

[2] Pueden consultarse, entre otras, las sentencias de la Corte Constitucional T-12 de 1992, T-419 de 1992, T-172 de 1993, T-306 de 1993, T-335 de 1993, T-571 de 1993, T-279 de 1994, T-414 de 1995, T-529 de 1995, T-604 de 1995, T-614 de 1995, SU-166 de 1999, T-307 de 1999, T-079 de 2001, T-116 de 2001, T-129 de 2001, T-396 de 2001, T-418 de 2001, T-463 de 2001, T-537 de 2001, T-565 de 2001.

[3] Corte Constitucional, Sentencia 219 de 2001, M.P. Fabio Morón Díaz. [4] Corte Constitucional, Sentencia 249 de 2001, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

[5] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-1089/01, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 16 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.