COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/294/03

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/294/03
Expediente	—
Fecha	2002-08-23
Sala	Sala advierte
Magistrado ponente	Dr ALFREDO BELTRÁN SIERRA
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Derecho De Peticion
- /Derecho A La Seguridad Social
- Derecho A La Pension
- Derecho A La Seguridad Social En Pensiones
- Derecho A La Pension De Jubilacion
- Jurisprudencia Reiterada

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Forma mecánica y aislada de apartes de lo dicho por la Corte en una sentencia de tutela, la Sala advierte lo siguiente : una cosa es la jurisprudencia relativa al núcleo esencial del derecho a proteger, en cuyo caso la

Texto completo

T-294-03 REPÚBLICA DE COLOMBIA Sentencia T-294/03 DERECHO DE PETICION -Respuesta oportuna y de fondo /DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL -Vulneración por no reconocimiento oportuno de pensión DERECHO A LA PENSION -No puede haber demora injustificada en su reconocimiento DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES -Se garantiza mediante la acción de tutela DERECHO A LA PENSION DE JUBILACION -Reconocimiento o pago no puede condicionarse a emisión o pago del bono pensional JURISPRUDENCIA REITERADA -No implica tomar decisiones idénticas /JURISPRUDENCIA REITERADA -Uniformidad en la protección del núcleo esencial del derecho Sobre la aplicación al caso concreto, en forma mecánica y aislada de apartes de lo dicho por la Corte en una sentencia de tutela, la Sala advierte lo siguiente : una cosa es la jurisprudencia relativa al núcleo esencial del derecho a proteger, en cuyo caso la jurisprudencia se reitera, y otra, lo concerniente a la aplicación de la misma al caso particular, de acuerdo con las circunstancias específicas del mismo. Es decir, no se puede confundir la doctrina constitucional con elementos accesorios a la misma, como pueden ser las órdenes en el caso particular. La jurisprudencia de la Corte es uniforme en cuanto al núcleo del derecho a proteger : el derecho que tiene el ciudadano a que se le resuelva su petición de reconocimiento de pensión y corresponde al juez de tutela tomar la decisión correspondiente según el caso particular.

PENSION DE JUBILACION -Entidad responsable del reconocimiento DERECHO DE PETICION CONTRA DIRECCION SECCIONAL DE SALUD -No resolución de fondo Referencia:

expediente T-695.066 Acción de tutela instaurada por Francisco Javier Zapata Palacio contra la Dirección Seccional de Salud de Antioquia y el Instituto de Seguro Social.

Magistrado Ponente: Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA. Bogotá, D.C., nueve (9) de abril de dos mil tres (2003). La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente SENTENCIA en el proceso de revisión del fallo del Tribunal Superior de Medellín, Sala Civil, de fecha 26 de noviembre de 2002, en la acción de tutela presentada por Francisco Javier Zapata Palacio contra la Dirección Seccional de Salud de Antioquia y el Instituto de Seguro Social.

El expediente llegó a la Corte, por remisión que hizo el Tribunal, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección de Tutelas Número Dos de la Corte, en auto de fecha 12 de febrero de 2003, eligió, para efectos de su revisión, el expediente de la referencia.

I. ANTECEDENTES. 1. Hechos. El actor manifiesta que se vinculó como servidor público en la Dirección Seccional de Salud de Antioquia el 8 de octubre de 1973 hasta el 16 de abril de 1996. En esta última fecha fue transferido a la E.S.E.

Hospital San Lorenzo de Liborina, entidad que lo afilió al Seguro Social. Señala que al cumplir los requisitos legales para acceder a su pensión y habiendo laborado más de 29 años como servidor público, se dirigió al Seguro Social para el reconocimiento respectivo, por ser esta entidad la última a donde está cotizando. Sin embargo, el ISS, a través de la Resolución Nro. 12663, de fecha 23 de agosto de 2002, le negó tal reconocimiento en razón de que a la entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones, el 30 de junio de 1995, el actor tenía más de 20 años de servicios en la Dirección Seccional de Salud de Antioquia, por lo que, según el Decreto 2527 de 2000, artículo 1º, el competente para decidir sobre su solicitud es la mencionada Dirección Seccional, entidad a donde trasladó esta solicitud. (a folios 7 y 8 obra esta Resolución) Manifiesta el actor que, por su parte, la Dirección Seccional le informó que a ella no le correspondía el reconocimiento de la pensión, porque el artículo 5º del Decreto 2527 de 2000 establece que es el ISS el responsable del mismo. Le explica que el mencionado Decreto debe mirarse en conjunto y que este asunto ya fue definido por la amplia jurisprudencia de la Corte Constitucional, sentencia T-235 de 2002, según la cual no puede haber duda sobre la obligación del ISS de reconocer la pensión. (a folios 10 a 12 obra esta respuesta).

Ante esta situación, el actor concluye que sabe que su pensión es compartida entre el ISS y la Dirección Seccional de Salud y que el problema no es de emisión de un bono, porque al parecer ambas entidades están dispuestas a pagarlo, sin embargo, considera que está siendo perjudicado con la interpretación del Decreto 2527 de 2000 que ambas entidades hacen, sobre la falta de competencia, y de esta forma se está dilatando o evadiendo su derecho a la seguridad social y a obtener una pronta decisión de fondo sobre su derecho adquirido.

Además, considera que implica vulneración del debido proceso, como lo explicó la Corte en la sentencia T-235 de 2002 y de sus derechos fundamentales a la seguridad social en conexidad con la vida, la dignidad humana, la tercera edad, a una vida en condiciones dignas, al descanso, a la pensión, a su alimentación y a la de su familia.

Acompañó copia de la Resolución 12663, de fecha 23 de agosto de 2002, del ISS; de la comunicación del Secretario Seccional de Salud de Antioquia; y, de algunas sentencias de la Corte Constitucional.

2. Trámite procesal. El Juzgado Undécimo Civil del Circuito de Medellín, el 18 de octubre de 2002, admitió la demanda y dispuso ponerla en conocimiento de los demandados, solicitándoles que se pronuncien en relación con los hechos de la misma.

Los demandados se opusieron a esta acción de tutela con las explicaciones contenidas en las siguientes respuestas : a) Respuesta del Secretario Seccional de Salud de Antioquia al juez de tutela.

Se opuso a la procedencia de esta acción pues, la Secretaría de Salud le resolvió al actor su solicitud de pensión indicándole las razones por las que es el ISS el responsable del reconocimiento respectivo, dado que el ISS es la última entidad a la que ha estado afiliado en su vida laboral el actor.

Pone de presente que el Instituto, en forma reiterada, ha estado declarándose incompetente en relación con los ex servidores públicos que se encuentran en la situación del actor, y ha dado traslado a la Dirección Seccional de Salud de Antioquia estas solicitudes. Es decir, el ISS está poniendo dificultades al reconocimiento de pensiones de vejez a quienes no hubieren estado afiliados al Instituto durante todo el tiempo de cotización, o se hubieren trasladado como ex servidores públicos. Explica lo siguiente :

“La Dirección Seccional de Salud de Antioquia ha sido firme y respetuosa, siempre de los fallos de Tutela emitidos por los diferentes Jueces y en las diferentes instancias, máxime cuando se trata de los emitidos por la Corte Constitucional. Lo anterior es una regla de oro y acatamiento al sistema judicial de nuestro país, que no solamente debe ser aplicado por una sola persona sino por toda una comunidad que, en última instancia, permite tener un orden en las relaciones de toda una sociedad.

Consecuente con lo anterior la Dirección de Salud de Antioquia, en el caso que nos incumbe, mediante oficio No. 337235 del 26 de septiembre de 2002, de manera diligente, procedió a darle respuesta al señor Francisco Javier, donde se le explica que en nuestro concepto y de conformidad con los principios y doctrina contenidos en el Fallo de Tutela T-235 del 4 de abril de 2002, de la Corte Constitucional (que dicho sea de paso, la parte motiva, no tiene valor sólo inter partes, sin que, lo allí contenido, es de naturaleza erga omnes, es decir no sólo para el caso particular que se trata), el competente para reconocer y pagar la pensión de vejez era el ISS, y que la Dirección Seccional de Salud de Antioquia reconocería el bono pensional correspondiente, de conformidad con ley.

De hecho desde el mes de Agosto del año 2001, la Dirección Seccional de Salud de Antioquia en cruce de información con el ISS llegó hasta la instancia de informarle al Fondo de Pensiones ISS el valor del bono pensional correspondiente a reconocer y pagarse por esta entidad, solo, a la espera de su confirmación u objeción.” (fls. 41 y 42) Considera, además, que el Decreto 2527 de 2000 debe ser interpretado en forma integral, dado que el artículo 5º es la disposición a aplicar en el caso del demandante.

En cuanto a esta acción de tutela, señala que no es posible sostener que un problema de divergencia en las interpretaciones pueda ser una vía de hecho como lo pretende el actor en esta demanda, por lo que la acción debe declararse improcedente, además, la Dirección de Salud ha actuado dentro de la normatividad y se trata de un problema litigioso de naturaleza económica.

Adjuntó un concepto del Director Jurídico de la Dirección Seccional en el que explica la situación en general de las solicitudes de pensión y las sentencias de la Corte Constitucional, en las que según su opinión, queda clara la competencia del ISS en esta clase de reconocimientos. (fls. 47 a 56) b) Comunicación de la profesional especializada del ISS pensiones :

El ISS se opone a esta acción de tutela. Señala que el actor presentó “constancias de haber laborado en la Dirección Seccional de Salud de Antioquia del 1 de octubre de 1973 al 2 de agosto de 1986 y del 4 de agosto de 1986 al 15 de abril de 1996, 22 años y 175 días y con el Hospital San Lorenzo de Liborina del 16 de abril de 1996 hasta la fecha.” Por lo que evacuadas todas las pruebas respectivas “se encontró que en aplicación del Decreto 2527 de 2000, el ISS no es competente para pensionar al señor Zapata Palacio, motivo por el cual se emitió la resolución 12663 del 23 de agosto del 2002, declarando la incompetencia del ISS y ordenando dar traslado de todos los documentos a la Dirección Seccional de Salud de Antioquia entidad competente. (...) Como puede observar el ISS ya resolvió la solicitud del tutelante y no puede

pretender este que a través de una acción de tutela se modifique una decisión que se encuentra en firme.” (fls. 57 y 58) 3. Sentencia de primera instancia.

En sentencia de fecha 1º de noviembre de 2002, el Juzgado Undécimo Civil del Circuito de Medellín denegó el amparo constitucional solicitado, porque el asunto se reduce a una discusión de carácter legal en cuanto a la abundante y no clara normatividad laboral respecto de los requisitos que se deben cumplir para el reconocimiento de la pensión y la entidad competente para definir esta clase de situaciones, no siendo susceptible de ser resuelta por la vía de tutela. Señala que aun haciendo abstracción de los anteriores argumentos, también resulta improcedente esta acción tendiendo en cuenta la existencia de un mecanismo de defensa judicial para definir este asunto. Pone de presente que de acuerdo con el artículo 1º de la Ley 362 de 1997, a la jurisdicción laboral se le asignó competencia para decidir las diferencias que surjan entre las entidades públicas y privadas del régimen de seguridad social y sus afiliados. En el presente caso, tampoco hay lugar a la acción de tutela como mecanismo transitorio, ya que sólo es procedente en el caso del perjuicio irremediable, situación que el interesado debe probar y que no sucedió en la presente acción.

En la providencia se citan algunas sentencias de la Corte Constitucional sobre el carácter subsidiario de la acción de tutela. 4. Sentencia de segunda instancia.

Impugnada por el actor esta decisión, en sentencia de fecha 26 de noviembre de 2002, el Tribunal Superior de Medellín, Sala Civil, confirmó la sentencia impugnada.

Consideró que la acción de tutela es un medio defensivo, de carácter excepcional, pero supletorio y residual, que sólo tiene cabida para quien carece de otros medios de defensa judicial. Transcribe apartes de sentencias de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional, que se han referido al asunto. Además cita apartes de lo dicho por la Corte Constitucional sobre el derecho a la seguridad social y el pago oportuno de mesadas; el concepto de mínimo vital; la jurisprudencia respecto de que la acción de tutela sólo ampara el derecho al pago oportuno de mesadas pensionales ciertas e indiscutibles. De acuerdo con las menciones jurisprudenciales, el Tribunal estimó que el demandante tiene una acción diferente a la tutela y es promover la acción laboral, máxime que no se observa que exista un perjuicio irremediable que pueda causarse, pues no se acreditó la carencia de medios de subsistencia.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS 1. Competencia. La Corte es competente para conocer de esta demanda, en virtud de lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en los artículos 33 a 35 del Decreto 2591 de 1991.

2. Lo que se debate. 2.1 El actor considera que el ISS y la Dirección Seccional de Salud de Antioquia le han vulnerado sus derechos fundamentales, porque ninguna de las dos le ha resuelto su solicitud de reconocimiento de pensión pues, las respuestas que cada una de las entidades le dan, consisten en explicarle que la responsable del reconocimiento que solicita es la otra entidad, en virtud del contenido del Decreto 2527 de 2000.

2.2 Las entidades demandadas se opusieron a la procedencia de esta acción y explicaron al juez de tutela que la negativa del reconocimiento está legalmente justificada, así :

La Dirección Seccional de Salud de Antioquia señala que la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en especial, la contenida en la sentencia T-235 de 2002, en armonía con lo dispuesto en el artículo 5º del mencionado Decreto 2527 de 2000, conduce, sin lugar a dudas, a radicar la competencia del reconocimiento pedido, en el ISS. A su vez, el ISS dice que de acuerdo con el artículo 1º del mismo Decreto, esta competencia le corresponde a la Dirección Seccional de Salud de Antioquia, dado que el actor a la entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones tenía más de 20 años de servicios en la Dirección Seccional de Salud.

2.3 Los jueces que conocieron de esta acción consideraron que era improcedente la tutela porque la discusión es de índole legal, en razón de que se trata de la aplicación de disposiciones de naturaleza legal, por lo que resulta claro que el actor cuenta con otro medio de defensa judicial, ante la jurisdicción laboral. Además, el demandante no está ante un perjuicio irremediable, situación que, eventualmente, podría hacer procedente la acción como mecanismo transitorio.

2.4 Antes de entrar a resolver el caso concreto, la Sala aludirá a la jurisprudencia constitucional sobre el derecho fundamental de las personas para que se les resuelva su petición de reconocimiento de pensión, y que, si no existe tal resolución, se presenta vulneración de un derecho fundamental que puede ser protegido a través de la acción de tutela. Así mismo, examinará la diferencia entre la aplicación de la jurisprudencia constitucional en esta materia y las órdenes concretas que imparte el juez constitucional en cada caso particular.

3. La jurisprudencia de la Corte respecto del derecho de la persona de obtener una decisión, dentro de los términos legales, sobre su solicitud de pensión 3.1 Como se advirtió, las decisiones que sobre esta materia ha proferido la Corte Constitucional son numerosas y en ellas su jurisprudencia ha sido uniforme :

cuando la persona ha reunido, o considera que ha reunido, los requisitos de ley y solicita ante la entidad correspondiente el reconocimiento de la pensión, el derecho a obtener una respuesta de fondo constituye un derecho fundamental. En consecuencia, la no resolución de lo pedido puede vulnerar el derecho fundamental de petición en conexidad con el de la seguridad social y, posiblemente, otros derechos de igual naturaleza, según el caso concreto. Entre otras muchas providencias que explican y desarrollan esta jurisprudencia se pueden citar las sentencias T-027 de 2002; T-235 de 2002; T-1044 de 2001; T-529 de 2002; T-387 de 2002.

Resulta pertinente transcribir apartes de la sentencia T-235 de 2002, sentencia que citan tanto el demandante como la Dirección Seccional de Salud de Antioquia y cuya jurisprudencia ahora se reitera. Dijo esta providencia :

“DERECHO AL RECONOCIMIENTO DE LA PENSION, COMO DERECHO FUNDAMENTAL 4. No puede haber demora injustificada en el reconocimiento de una pensión El aspirante a pensionado tiene derecho a acciones del ente gestor y no está obligado a asumir las secuelas del desdén administrativo, ni el “ desorden que ha ocasionado una ostensible vulneración del derecho de petición” (T-796/01). No pueden existir disculpas para demorar el reconocimiento de la pensión. “ Las entidades estatales que tienen la función de estudiar, analizar y conceder el derecho a la pensión de jubilación no pueden escudarse en los trámites administrativos para retardar al trabajador su goce pensional, en perjuicio de sus derechos fundamentales” (T-887/01). Lo justo sería que inmediatamente el trabajador deje de ser activo, pueda disfrutar de su jubilación. En España la tramitación de una pensión no demora mas de doce días. En Colombia la situación es distinta y en la práctica hay demora de varios años. Esto no debiera ocurrir porque sumando los lapsos de tiempo establecidos por la ley para el trámite de una pensión, oscila entre cuatro y seis meses. Pero como casi siempre se supera ese límite, entonces el de tutela hará respetar el derecho de petición en conexidad con el de seguridad social. (sentencia T-235 de 2002, M.P., doctor Marco Gerardo Monroy Cabra) En este mismo sentido, la sentencia T-529 de 2002, se refirió a la seguridad social, a la pensión de vejez y la procedencia de la tutela frente a la demora injustificada para el reconocimiento y pago de la pensión. Esta providencia examinó ampliamente otros pronunciamientos de la Corte en este sentido, así:

“3. La seguridad social y la pensión de vejez L a Constitución de 1991, dio rango constitucional a la seguridad social y esta Corporación [1] en varios de sus fallos, ha reiterado que el reconocimiento del derecho a la pensión es un derecho fundamental para las personas de la tercera edad y una proyección del derecho al trabajo. La Seguridad Social que se reclama mediante el reconocimiento de la pensión de vejez, no puede considerase entonces como algo independiente o desligado de la protección al trabajo, [2] el cual, de manera especial garantiza la Constitución, como un principio

fundamental propio del Estado Social de Derecho fundado y en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y en la solidaridad de las personas.

Lo expresado tiene como fundamento, que el derecho a la pensión nace y se consolida ligado a una relación laboral, en cuyo desarrollo la persona cumplió con los requisitos de modo, tiempo de cotización, y edad a los cuales se condicionó su existencia. Se estima entonces, que el mismo es una derivación del derecho al trabajo y en tal virtud, la pensión no puede considerarse como una dádiva del Estado, todo lo contrario, es un derecho adquirido por quienes cumplen los requisitos exigidos para tener el status de jubilado. Estos requisitos “no son meramente condiciones de exigibilidad del pago de la mesada pensional, sino elementos configurativos del derecho a disfrutarla, sin los cuales el trabajador no puede reclamarla válidamente ” [3] (...) 4. Procedencia de la tutela frente a la demora injustificada para el reconocimiento y pago de la pensión de vejez. Pago de bonos pensionales.

En reiterada jurisprudencia, [4] la Corte Constitucional ha señalado que ante la dilación injustificada en el trámite correspondiente al reconocimiento y pago de una pensión, procede la tutela, para lograr la protección de derechos fundamentales del peticionario, tales como la seguridad social, el mínimo vital, la protección especial a la tercera edad, la dignidad humana, así como el derecho de petición.

No pueden existir disculpas para demorar sin justa causa, el reconocimiento de una pensión, pues, lo justo sería que inmediatamente el trabajador deje de ser activo, pueda disfrutar de su jubilación, entonces las entidades estatales que tienen la función de estudiar, analizar y conceder el derecho a la pensión de jubilación “no pueden escudarse en los trámites administrativos para retardar al trabajador su goce pensional, en perjuicio de sus derechos fundamentales” [5] De manera particular, esta Corporación se ha referido a las consecuencias constitucionales que se derivan de las omisiones en que con bastante frecuencia incurren, tanto la entidad que debe expedir el bono pensional, como de quien se espera debe reconocer el derecho prestacional.

En efecto ha dicho, [6] que el Seguro Social no puede negar el reconocimiento de una pensión en virtud de la no emisión oportuna del bono pensional, pues tal proceder comporta necesariamente la afectación de garantías superiores. En este sentido se ha afirmado que:

"Se afectan derechos fundamentales -especialmente el de dignidad, mínimo vital, seguridad social, derechos adquiridos- cuando la demora en la emisión del bono impide el acceso a una pensión de jubilación a la cual tiene derecho quien haya adquirido el status de jubilado."

[7] (...) Esta Corporación [8] ha precisado además, que si bien la acción de tutela no tiene como finalidad el reconocimiento de derechos litigiosos o prestacionales -como es el caso de la pensión de jubilación-, ha estimado, que en aquellos casos en los que la liquidación y remisión de bonos pensiónales constituye fundamento para que se consolide y reconozca una pensión de jubilación, procede la acción de tutela, para proteger derechos como la vida, el del mínimo vital y la seguridad social de quien cumpliendo con los requisitos de ley para obtenerla, no tiene porque estar sometido a una prolongada e indefinida espera con ocasión del trámite para la expedición del bono pensional.

(...) 5. El derecho de petición exige, que la entidad administradora de pensiones se pronuncie de fondo sobre la pensión. Configuración de una vía de hecho por respuesta evasiva que no decide solicitud de pensión a persona que cumple con los requisitos para acceder a ella.

Esta Corporación [9] ha precisado, que corresponde al Juez de tutela en cada caso concreto y de oficio, examinar, si con la Resolución que se niega una pensión , se ha incurrido en una vía de hecho, pues, el acto administrativo que no reconoce la prestación, debe estar conforme con el debido proceso.

En tal virtud, ha estimado, que el juez de tutela, está en la obligación de ir mas allá del simple examen de si hubo o no contestación formal por parte de la administradora de pensiones, [10] pues el juzgador no solamente tiene la facultad, sino además la obligación de proteger todos los derechos fundamentales que de acuerdo con las pruebas aportadas dentro del proceso encuentra vulnerados, de conformidad con lo establecido en los artículo 3 y 14 del decreto 2591 de 1991.

[11] La Corte ha manifestado además, que cabe la tutela, cuando con el acto administrativo expedido se ha incurrido en una vía de hecho y en particular se ha referido al caso que se presenta, cuando el Instituto de Seguros Sociales, remite al Juez de tutela una resolución negando una pensión, mediante una acto administrativo proferido con posterioridad a la presentación de la acción de tutela, con el consabido propósito de agotar el derecho de petición, pero sin resolver de fondo el asunto pertinente.

Tal apreciación tiene como fundamento, que la mera respuesta de la entidad demandada, negando el reconocimiento y pago de la pensión de vejez, por no haberse emitido el bono pensional -no obstante cumplir el peticionario con los requisitos exigidos para acceder a ésta-, constituye una vía de hecho, pues no es lógico, ni razonable, que se admita por un lado, que el peticionario adquirió el status de jubilado, pero por otro lado, no se le reconozca tal derecho. La demora en la emisión, remisión y trámite del bono pensional, no puede servir de excusa para desconocer los derechos de quien ha cumplido con los requisitos necesarios para acceder a pensión de jubilación." (sentencia T-529 de 2002, M.P., doctor Alvaro Tafur Galvis) 3.2 Desde esta misma óptica, la Corte, en diversos pronunciamientos, ha hecho las siguientes observaciones : cuando el juez de tutela ampara el derecho a recibir oportunamente una respuesta de fondo sobre la petición de reconocimiento de pensión, esta decisión no puede confundirse con una orden de reconocimiento de la misma, y, mucho menos, con el desconocimiento de la competencia de la jurisdicción laboral para definir asuntos litigiosos. Lo que se ampara es el derecho fundamental de recibir una respuesta, sea esta respuesta favorable o no a los intereses del solicitante. También ha señalado la Corte que no toda respuesta puede ser considerada como una verdadera resolución de lo pedido, pues, en muchas ocasiones las entidades obligadas a resolver el asunto puesto a su consideración, bajo la apariencia de estar dando una respuesta de fondo, lo que hace es eludirla, violándose así el derecho fundamental de petición.

3.3 Despejado entonces el núcleo del derecho objeto de esta acción de tutela, deben hacerse algunas precisiones sobre el alcance de la jurisprudencia al examinar cada caso concreto.

4. Precisiones sobre el alcance de la jurisprudencia de la Corte en cada caso particular. Reiterar la jurisprudencia no implica adoptar mecánicamente decisiones idénticas. Lo que reitera el juez constitucional es la protección del núcleo esencial del derecho.

4.1 La Sala entra a hacer algunas precisiones sobre el alcance de su jurisprudencia en materia de tutela, pues, para el actor y una de las entidades demandadas (la Dirección Seccional de Salud de Antioquia), esta Corte en la sentencia T-235 de 2002, ya despejó todas las dudas interpretativas sobre cuál es la entidad competente para el reconocimiento de la pensión, cuando el servidor público estuviere trabajando el 1º de abril de 1994 y se traslada con posterioridad a tal fecha, al ISS. En estos casos, para la Dirección Seccional, la Corte concluyó que es el ISS el responsable del reconocimiento, lo que, aunado con lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto 2527 de 2000, conduce a la incompetencia de la Dirección en esta materia. Por las mismas razones, la Dirección demandada se opuso a la procedencia de esta acción de tutela.

4.2 Por su parte, el ISS considera que el reconocimiento de la pensión que reclama el actor corresponde a la Dirección Seccional de Salud de Antioquia, porque el interesado se encuentra en la situación contemplada en el artículo 1º, numeral 3º, del Decreto 2527 de 2000, ya que tenía más de 20 años de servicio de la entidad territorial al momento de entrar en vigencia el Sistema General de Pensiones.

4.3 Planteado el tema así, hay que señalar que el alcance de la presente decisión se limitará a examinar si las entidades demandadas han resuelto la petición de reconocimiento de pensión del actor, y, en caso contrario, tutelar el derecho de petición de acuerdo con la amplia jurisprudencia de la Corte que se ha mencionado, pero, en este proceso, la Sala no se pronunciará sobre asuntos puntuales como si el actor efectivamente adquirió el derecho y cuándo lo adquirió; en qué situación se encontraba en determinadas fechas; el cómputo de tiempos cotizados; etc., no sólo por no obrar en el expediente esta clase de información detallada, sino porque el juez de tutela no es el competente para realizar este examen probatorio, de naturaleza claramente legal.

4.4 Ahora bien, sobre la aplicación al caso concreto, en forma mecánica y aislada de apartes de lo dicho por la Corte en una sentencia de tutela, la Sala advierte lo siguiente : una cosa es la jurisprudencia relativa al núcleo esencial del derecho a proteger, en cuyo caso la jurisprudencia se reitera, y otra, lo concerniente a la aplicación de la misma al caso particular, de acuerdo con las circunstancias específicas del mismo. Es decir, no se puede confundir la doctrina constitucional con elementos accesorios a la misma, como pueden ser las órdenes en el caso particular.

Dicho de otra manera, el juez constitucional debe tener en cuenta que no obstante las diversas y dispersas disposiciones que se han expedido en materia de pensiones, como consecuencia de las diferentes situaciones en que se puede encontrar la persona al momento de reclamar su derecho (si lo cobija el régimen de transición, a dónde cotizaba en determinadas fechas y qué edad tenía a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, si trabajó en el sector público y en el privado, etc.), estas disposiciones están encaminadas a establecer la competencia para el reconocimiento de la pensión, pero, a su vez, no pueden convertirse en obstáculos para el disfrute del derecho mismo, y, mucho menos para que las entidades eludan su propia responsabilidad en lo concerniente al pronunciamiento de resolver de fondo si el ciudadano tiene derecho a la pensión o no.

Las normas deben ser entendidas en su verdadera dimensión : son disposiciones establecidas para aclarar asuntos que faciliten el acceso al ciudadano al reconocimiento de su derecho; no pueden invocarse en perjuicio de un interesado, que es ajeno al debate interpretativo de tales normas; y, por ello, resulta impropio en un Estado de derecho someter a un ciudadano a soportar la falta de acuerdo entre las entidades sobre la aplicación de una disposición en particular, y obligándolo a acudir ante la jurisdicción, cuando lo que se debate no es si el interesado tiene el derecho o no, sino cuál es la entidad del Estado responsable del reconocimiento y pago de una pensión que en sí misma no ha sido el objeto de la controversia.

En estos casos, quienes deben acudir a la jurisdicción, bien sea demandando las disposiciones por inconstitucionales o ilegales, o promoviendo un proceso ordinario ante la autoridad judicial competente, son las entidades enfrascadas en la controversia.

Se repite, entonces, la jurisprudencia de la Corte es uniforme en cuanto al núcleo del derecho a proteger : el derecho que tiene el ciudadano a que se le resuelva su petición de reconocimiento de pensión y corresponde al juez de tutela tomar la decisión correspondiente según el caso particular.

4.5 Bajo este entendimiento existen tanto la sentencia T-235 de 2002 de la Corte, citada por la Dirección demandada, como la sentencia T-1044 de 2001, que son ejemplos típicos de cómo la jurisprudencia permanece uniforme en cuanto a la protección del derecho fundamental tantas veces mencionado, pero que varía en cuanto a las decisiones y órdenes a impartir sobre cuál entidad es la responsable de suministrar la respuesta de fondo correspondiente en el caso concreto.

Se mencionarán brevemente estas sentencias : 4.5.1 En la sentencia T-235 de 2002, la Corte examinó, desde la perspectiva constitucional, el derecho fundamental de petición. Dijo que al estar en conexidad con el de seguridad social deben ampararse ambos por el juez constitucional. También analizó la Corporación el derecho al reconocimiento de la pensión y el respeto al régimen de transición, los bonos y la cuota parte. Esto en cuanto a los pronunciamientos

constitucionales generales. Sobre el caso concreto, que correspondía a una persona que trabajó tanto en el sector público como en el privado, y que habiendo cotizado al ISS, a través de su último empleador, en 1998 solicitó la pensión a ese Instituto, sin que se le resolviera su petición, por ello, la Corte tuteló el derecho del interesado de obtener del ISS la resolución a su solicitud, en razón de que el Instituto era el competente para ello, según la normatividad aplicable al caso concreto. El párrafo que cita la Dirección Seccional demandada dice :

“No hay complicación alguna si en el momento de entrar en vigencia la mencionada ley 100/93, el servidor público estuviere trabajando el 1° de abril de 1994 y se traslada con posterioridad a tal fecha al ISS; en este caso hay lugar a que el ISS solicite la emisión del bono pensional a la anterior entidad o caja o fondo al cual cotizaba el usuario. Esto es lo que ha ocurrido con la gran mayoría de los servidores públicos. Tampoco hay problema en el caso de que un funcionario público se retira de su empleo antes del 1° de abril de 1994, estaba cotizando solamente a una caja y vuelve a trabajar después de tal fecha y se afilia al ISS. En este caso también hay lugar a solicitar el bono porque existe un traslado de una Caja o fondo al ISS de quien fue empleado público y vuelve a serlo con solución de continuidad.” (sentencia T-235 de 2002, M.P., doctor Gerardo Monroy Cabra) 4.5.2 A su vez, la sentencia T-1044 de 2001, se refirió expresamente a la competencia para el reconocimiento de pensiones establecida en el Decreto 2527 de 2000, en cabeza de los Fondos, Cajas o entidades públicas, de conformidad con el artículo 1º, inciso 3º, y ordenó al ISS el envío inmediato del expediente que contiene la petición de reconocimiento al Fondo Territorial de Pensiones de Santander, por ser el competente para el efecto. Explicó esta sentencia :

“10 Actual competencia para reconocer y pagar pensiones de servidores o exservidores públicos del nivel territorial, afiliados al Instituto del Seguro Social En aspectos de derecho sustancial, conforme se indicó, se respetarán los principios y derechos relacionados anteriormente.

El inconveniente radica en materia de competencia, ya que ella responde a ordenamientos de orden público. El artículo 18 del decreto 1513/98 adscribió al Seguro Social la competencia para reconocer y pagar pensiones a aquellos servidores o exservidores públicos del nivel territorial afiliados al ISS.

Posteriormente, el decreto 2527 de 2000 estableció: “Artículo 1º Reconocimiento a cargo de las Cajas, Fondo o entidades públicas que reconozcan o paguen pensiones. Las Cajas, Fondos o entidades públicas que reconozcan o paguen pensiones, continuarán reconociéndolas o pagándolas mientras subsistan dichas entidades respecto de quienes tuvieran el carácter de afiliados a la entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones, exclusivamente en los siguientes casos:

1. Cuando los empleados públicos y trabajadores oficiales de las entidades del orden nacional hubieren cumplido a 1º de abril de 1994, los requisitos para obtener el derecho a la pensión y no se les haya reconocido, aunque a la fecha de solicitud de dicha pensión estén afiliados a otra Administradora del Régimen de Prima Media.

2. Cuando los empleados públicos y trabajadores oficiales de las entidades del orden territorial hubieren cumplido los requisitos para obtener en la entidad territorial del domicilio de la Caja, Fondo o entidad pública y la pensión no se les haya reconocido, aunque a la fecha de solicitud de dicha pensión estén afiliados a otra Administradora del Régimen de Prima Media.

3. Cuando los empleados públicos y trabajadores oficiales que a la fecha de entrada en vigencia del sistema, a nivel nacional o territorial según el caso, hubieren cumplido veinte años de servicio o contaren con las cotizaciones requeridas en la misma entidad, Caja o Fondo Público, aunque a la fecha de solicitud de la pensión estén o no afiliados al Sistema General de Pensiones.

También podrán hacerlo respecto de sus afiliados y en los mismos casos, las entidades a las cuales correspondan el reconocimiento de pensiones antes de la entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones.

En estos casos no se aplicará el literal c) del artículo 36 del Decreto 1748 de 1995 modificado por el artículo 15 del Decreto 1513 de 1998. Esta norma modificó en parte el artículo 18 del decreto 1513 de 1998. Es una norma vigente de inmediato cumplimiento que implica la remisión de los expedientes que se estén tramitando en el Seguro Social a la Caja, Fondo o Entidad Pública, si se da cualquiera de los tres eventos contemplados en el artículo transcrito anteriormente. Por consiguiente, es la norma y no el peticionario quien señala la competencia y el Seguro Social tampoco tiene facultad para continuar tramitando una pensión cuando el Decreto 2527 de 2000 ha fijado factores de competencia.

Las normas de competencia son de efecto general inmediato y por tanto de cumplimiento también inmediato. Por consiguiente, en el caso concreto se debe enviar el expediente por parte del Seguro Social al Fondo Territorial de Pensiones de Santander para que decida lo pertinente respecto de la pensión de que trata esta acción de tutela." (sentencia T-1044 de 2001, M.P., doctor Marco Gerardo Monroy Cabra) 4.6 Ahora bien :

el caso bajo estudio corresponde a un servidor público a nivel territorial que, según manifiesta el ISS con los documentos que aportó el interesado a esa entidad, el 30 de junio de 1995, cuando entró en vigencia el Sistema General de Pensiones para los servidores públicos del nivel territorial (parágrafo del artículo 151 de la Ley 100 de 1993), tenía más de 20 años de servicios en la Dirección Seccional de Salud de Antioquia. Por tal razón, el ISS considera que el actor se encuentra en la circunstancia prevista en el artículo 1º, numeral 3, del Decreto 2527 de 2000, es decir, que el reconocimiento de la pensión está a cargo de tal Dirección Seccional de Salud y no del ISS.

Como salta fácilmente a la vista, la situación contemplada en la sentencia T-235 de 2002 es distinta a la del demandante de esta tutela, en punto a la entidad responsable del reconocimiento y que, por las razones que se expondrán, encaja en la situación de la sentencia T-1044 de 2001.

En efecto, el Decreto 2527 de 2000 "por medio del cual se reglamentan los artículos 36 y 52 de la Ley 100 e 1993, parcialmente el artículo 17 de la Ley 549 de 1999 y se dictan otras disposiciones", establece, para lo que interesa en esta sentencia, dos clases de competencias para el reconocimiento de la pensión de jubilación, dependiendo de la situación que en determinadas fechas se encuentre el interesado, así :

4.6.1 De una parte, cuando el servidor público, a la fecha de entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones, hubiere cumplido 20 años de servicio, en cuyo caso el reconocimiento será a cargo de la Caja, Fondo o entidades públicas correspondiente, tal como lo establece el artículo 1º, numeral 3 del mencionado Decreto, al señalar :

"Artículo 1º. Reconocimiento a cargo de las Cajas, Fondos o entidades públicas que reconozcan o paguen pensiones. Las Cajas, Fondos o entidades públicas que reconozcan o paguen pensiones, continuarán reconociéndolas o pagándolas mientras subsistan dichas entidades respecto de quienes tuvieren el carácter de afiliados a la entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones, exclusivamente en los siguientes casos :

(...) "3. Cuando los empleados públicos y trabajadores oficiales que a la fecha de entrada en vigencia del sistema, a nivel nacional o territorial según el caso, hubieren cumplido veinte años de servicio o contaren con las cotizaciones requeridas en la misma entidad, Caja o Fondo público, aunque la fecha de solicitud de la pensión estén o no afiliados al Sistema General de Pensiones." 4.6.2 De otra parte, el reconocimiento de la pensión estará a cargo del ISS, cuando se trate de la vinculación de beneficiarios del régimen de transición, como lo dispone el artículo 5 del mismo Decreto, así :

"Artículo 5º. Régimen de transición en el ISS. Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso tercero del artículo anterior, el ISS, como Administradora de Pensiones del régimen de prima media a la que se pueden vincular los beneficiarios del régimen de transición, deberá reconocer la pensión respetando los beneficios derivados de dicho régimen, siempre y cuando estos no hayan perdido el régimen de transición de acuerdo con la ley." 4.7 De lo establecido en el mencionado Decreto, surge la necesaria conclusión que, a diferencia de lo sostenido por la Dirección Seccional de Salud de

Antioquia, la obligación del reconocimiento de la pensión pedida por el actor sí puede estar en cabeza de tal Dirección, siempre y cuando se den los presupuestos de fechas que establece el numeral 3º del artículo 1º en mención y el actor, obviamente, reúna los requisitos de ley, aspecto sobre el cual, como se advirtió, no hay lugar a pronunciamiento por el juez de tutela.

4.8 De acuerdo con lo anterior, para la Sala, la denegación del resolución de la solicitud de pensión que hizo la Dirección demandada, en la comunicación dirigida al actor, de fecha 26 de septiembre de 2002 (fl. 10 a 12), constituye violación del derecho fundamental de petición en conexidad con el seguridad social, pues, la Dirección para tal denegación se basó en el artículo 5º del Decreto 2527 de 2000 y en el contenido de la sentencia T-235 de 2002, sin tomar en consideración la existencia del artículo 1º del mismo Decreto, que fija una competencia para un evento en el que posiblemente se encuentre el actor (numeral 3º), y que el pronunciamiento de la Corte en la sentencia T-235 sobre cuál es la entidad responsable del reconocimiento está referida al caso concreto allí examinado, que como se vio es distinto al del actor de esta tutela.

4.9 En consecuencia, se concederá la tutela pedida contra la Dirección Seccional de Salud de Antioquia, en razón de que al demandante, la Dirección, no obstante haberle contestado su solicitud de reconocimiento de pensión, en realidad no la resolvió, como se explicó, y por lo tanto se le vulneró el derecho fundamental tantas veces mencionado. Contra el ISS no se concede la tutela porque este Instituto sí le resolvió de fondo la solicitud de reconocimiento al actor, aunque en forma negativa a sus intereses.

4.10 En cumplimiento de la tutela que se concede se ordenará dejar sin efectos la respuesta que la Dirección Seccional de Salud de Antioquia le suministró al actor el día 26 de septiembre de 2002 que obra a folios 10 a 12, y dentro del término legal establecido en el artículo 4 de la Ley 700 de 2001, la Dirección le resolverá de fondo su petición de reconocimiento de la pensión. El término establecido en la mencionada Ley deberá a tener como fecha de solicitud, la misma en que fueron recibidos por la Dirección demandada los documentos remitidos por el ISS, tal como se desprende del artículo segundo de la Resolución 12663 de 23 de agosto de 2002 : “Artículo Segundo : Dar traslado de la solicitud pensional y de los documentos obrantes en el expediente a la Dirección Seccional de Salud de Antioquia para lo de su competencia.” (fl. 8) En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE Revocar la sentencia proferida por el Tribunal Superior de Medellín, Sala Civil, de fecha veintiséis (26) de noviembre de dos mil dos (2002), en la acción de tutela presentada por Francisco Javier Zapata Palacio contra la Dirección Seccional de Salud de Antioquia. En consecuencia, se concede la tutela pedida por violación del derecho de petición en conexidad del de seguridad social.

Para el cumplimiento de la tutela que se concede, se ordena que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta demanda, la Dirección Seccional de Salud de Antioquia, si aún no lo ha hecho, deje sin efectos la respuesta que dicha entidad le suministró al actor el día 26 de septiembre de 2002 que obra a folios 10 a 12 del expediente, y dentro del término legal establecido en el artículo 4 de la Ley 700 de 2001, la Dirección le resuelva de fondo la petición de reconocimiento de la pensión. El término establecido en la mencionada Ley se contará como se explicó en la parte motiva de esta sentencia.

Líbrense por Secretaría, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991. Notifíquese, cópiese, publíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ALFREDO BELTRAN SIERRA Magistrado MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA Magistrado JAIME CORDOBA TRIVIÑO Magistrado MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ Secretaria General [1] Ver entre otras las Sentencias SU-1354/00, T- 1016/00 T-181/93.

[2] En la Sentencia T-098/94 se dijo: “La seguridad social es manifestación directa del derecho fundamental del trabajo (CP art. 25), por ser parte de la contraprestación o remuneración diferida en el tiempo que el trabajador recibe por su actividad laboral. El correcto desarrollo, legal y reglamentario, del derecho a la seguridad social no sólo garantiza a su titular el disfrute de una vida digna durante sus años improductivos, sino que constituye un respaldo económico para la protección de la familia, núcleo esencial de la sociedad (CP art. 5º y 42). Por el contrario, una regulación deficiente o desigual de la seguridad social por el Legislador o la administración puede significar el desconocimiento de los derechos garantizados en la Constitución.” [3] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, 20 de abril de 1968 [4] Ver entre otras las Sentencias T-235/02, T-671, T-773, T-775, T-887, y T -1565 de 2000, T-136 de 2001.

[5] Ver Sentencia T-887/01. [6] Ver entre otra la Sentencia T-235 de 2002. [7] En sentencia T–671 de 200 M.P. Alejandro Martínez Caballero. [8] En la Sentencia T-577 de 1999, se dijo:

"Tal como lo ha vendido sosteniendo esta Corporación, la acción de tutela no esta prevista para dirimir disputas ni para tramitar reclamos en tomo a la aplicación de la ley, pero si para establecer si frente a la Constitución, una determinada conducta es lesiva de los derechos fundamentales. Por lo tanto, en el presente caso, resulta inaceptable la prolongación en el tiempo, y la dilación de los trámites administrativos de un asunto que lleva implícitos derechos fundamentales como el de la vida, seguridad social y el derecho al pago oportuno de las pensiones.

Por lo anterior, se protegerán los derechos de la demandante quien desde hace 3 años presentó la solicitud de su pensión ante el ISS, sin que éste la pueda reconocer por encontrarse pendiente la cancelación del bono pensional respectivo [8] Y en la sentencia T-1044 de 2001 se señaló, lo siguiente:

"La entidad encargada de la expedición del bono pensional, una vez haya reconocido la obligación existente no puede excusar su incumplimiento y tardanza en los deberes de otras entidades. De otra manera, se estaría actuando en contravía del principio de colaboración armónica de las entidades del Estado viéndose afectados los usuarios del sistema de seguridad socia”.

[9] Ver Sen tencias T-684/01 y T-463/96. [10] Sentencias T-671/00, 730/00, T-1565/00, T-775/00, T-1294/00, entre otras [11] Ver Sentencias T-684/01 y T-463/96.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 17 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.