COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/402/02

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/402/02
Expediente	—
Fecha	2002-05-23
Sala	Sala Primera de Revisión
Magistrado ponente	Dr JAIME ARAUJO
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Cárdenas Zamora.

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 comuníquese, publíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y Cfr. sentencias T-887 de 2001, T-684 de 2001 y T-1187 de 2001.

Texto completo

T-402-02 REPUBLICA DE COLOMBIA Sentencia T-402/02 PENSION DE JUBILACION- No puede negarse si el bono no ha sido expedido /BONOS PENSIONALES- Demora en la emisión afecta derechos fundamentales /BONOS PENSIONALES- Pronta tramitación Reiteración de jurisprudencia Referencia:

expediente T-566252 Acción de tutela instaurada por Serafín Cárdenas Zamora contra el Seguro Social, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Caja Nacional de Previsión (CAJANAL).

Magistrado Ponente: Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA Bogotá D. C., veintitrés (23) de mayo de dos mil dos (2002) La Sala Primera 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 2591 de 1991 ha proferido la siguiente, SENTENCIA Dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos por El Juzgado Dieciocho (18) Laboral del Circuito de Bogotá y la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá.

I. ANTECEDENTES. 1. Hechos. El señor SERAFIN CARDENAS ZAMORA, solicitó el amparo de los derechos fundamentales a la vida digna y a la seguridad social, que consideró vulnerados por las entidades demandadas. Consistió la vulneración en el hecho de que desde el día 3 de abril de 1998, presentó solicitud de reconocimiento de la pensión de jubilación ante el Seguro Social, quien no profiere el acto administrativo correspondiente mientras que no sea emitido el Bono Pensional.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, manifestó que no había vulnerado ningún derecho fundamental al señor CARDENAS ZAMORA, , pues la solicitud de liquidación y pago del bono pensional que realizara el Seguro Social, se había negado porque se requería certificación de salario base válida de la Constructora Intervías Ltda, correspondiente al 15 de julio de 1986. Dicha situación se había informado al Seguro Social, quien debía nuevamente realizar la solicitud de liquidación.

Por su parte, el Seguro Social informó que en atención al derecho de petición radicado el 3 de abril de 1998, procedió a enviar mediante oficio No. 9100 del 12 de febrero de 2001, los documentos al Ministerio de Hacienda para que éste procediera a la emisión del Bono Pensional. Añadió que "una vez sea emitido el bono pensional solicitado se entrará a elaborar el acto administrativo a que haya lugar toda vez que el bono es el soporte financiero para entrar a reconocer la prestación solicitada." Finalmente, la Caja Nacional de Previsión manifestó que "es la Instituto de Seguros Sociales a quien le corresponde tramitar el bono pensional, si hay lugar a ello, ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (…)".

2. Pretensiones. De acuerdo con la demanda presentada se solicita lo siguiente: · "Ordenar al ISS tramite ante CAJANAL lo concerniente a mi pensión, teniendo en cuenta que por lo contestado por esta en el oficio C.O.A.U. 2854 de septiembre 20 de 2001, el ISS hizo caso omiso de lo ordenado por la oficina de Bonos pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

· Ordenar a Cajanal atender con celeridad la solicitud del ISS y asumir la obligación que le corresponda llámese cuota parte o bono pensional.

· Ordenar al ISS y a CAJANAL reconocer y pagar mi pensión de vejez a partir de abril de 1997. · Ordenar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público destine y entregue a la mayor brevedad la partida que a él concierne pagar." 3.

Pruebas Recaudadas. 3.1. Aportadas por el demandante. · Fotocopia de la solicitud de reconocimiento de pensión presentado al Seguro Social en abril de 1997.

· Fotocopia de la resolución del Seguridad Social No. 04591 de mayo 07 de 1998. · Fotocopia del recurso de reposición a la resolución No. 04591.

· Fotocopia del derecho de petición presentado por el demandante a la Coordinadora de Bonos Pensionales del Seguro Social. · Fotocopia del oficio enviado por la oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la Coordinadora de Bonos Pensionales del Seguro Social y a la Subdirección de Prestaciones Económicas de CAJANAL.

· Fotocopia del derecho de petición presentado por el demandantes a la Subdirección de Prestaciones Económicas de CAJANAL. · Fotocopia del oficio C.O.A.U 2854 emitido por la Subdirección de Prestaciones Económicas de CAJANAL.

3.2. Aportadas por los demandados. · Informe presentado por el Jefe de la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

· Fotocopia de la liquidación de Bono Pensional tipo B del señor SERAFIN CARDENAS ZAMORA. · Informe presentado por la Jefe del Departamento de atención al pensionado de la Seccional Cundinamarca y D.C. del Seguro Social.

· Fotocopia del oficio del Grupo de Bonos Pensionales del Seguro Social, 062-2-10-9100, del 24 de noviembre de 2000. · Fotocopia del oficio del Grupo de Tutelas del Seguro Social, 062.2.11.6770 del 7 de noviembre de 2001.

· Fotocopia del memorando VP-BP-2001-3518 del 30 de julio de 2001, suscrito por la Coordinadora del Tema Bonos Pensionales del Seguro Social.

· Informe presentado por la Coordinadora de Asuntos Judiciales de la Caja Nacional de Previsión Social. II. SENTENCIAS OBJETO DE REVISION.- 1. Primera Instancia.

El Juzgado Dieciocho (18) Laboral del Circuito de Bogotá, mediante sentencia del 9 de noviembre de 2001, negó el amparo solicitado por el actor, al considerar que la pretensión del demandante se dirige al reconocimiento y pago de la

pensión de jubilación, que no es posible obtener por vía excepcional de tutela.

Sobre el asunto bajo estudio concluyó: “En el caso que nos ocupa, observa el Despacho que los derechos cuyo amparo se demandan, son de naturaleza eminentemente legal, para lo cual la ley ha dispuesto el mecanismo idóneo y efectivo que resguarde sus derechos, como es el Proceso Ordinario Laboral, ya que dichas pretensiones tienen suficientes mecanismos de control, defensa y resolución en los procesos ordinarios, ampliamente desarrollados de tiempo atrás en nuestro sistema jurídico.” 2. Segunda Instancia.

La Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, en providencia del 31 de enero de 2002, confirmó la decisión de inferior al considerar que no corresponde al Juez de tutela definir la existencia del derecho pretendido por el actor, afirmando que:

“Si se accediera aquí a lo solicitado por el accionante de que se ordene el reconocimiento de la pensión pretendida, esto implicaría desconocer abiertamente la presunción de legalidad de que goza el acto administrativo que definió negativamente el derecho solicitado por encontrar que no se reunían cabalmente los requisitos legales, acto administrativo respecto del cual no hay prueba en el sentido de que haya sido anulado o invalidado, y sin los suficientes elementos de juicio proceder a tomar una decisión que podría contrariar las previsiones legales o reglamentarias al respecto.” Agregó que ni siquiera era posible utilizar el amparo de tutela como mecanismo transitorio, por cuanto que no hay prueba que demuestre el perjuicio irremediable y porque la controversia es de carácter eminentemente legal, cuya definición debe realizarse por la vía judicial correspondiente.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS. 1. Competencia. Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar la decisión judicial mencionada, en el expediente de la referencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2 . El trámite del bono pensional no es disculpa para demorar, mas allá de los términos de ley, el reconocimiento de una pensión de vejez. Reiteración de jurisprudencia.

El señor SERAFÍN CARDENAS ZAMORA, el 3 de abril de 1998 radicó una nueva petición de reconocimiento y pago de la pensión de jubilación y el Seguro Social condiciona el reconocimiento de la prestación solicitada a la emisión del bono pensional por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Sobre esta particular situación la Corporación en las sentencias T-671 de 2000 y T-1154 de 2000 resolvió casos similares diciendo: “ 10. Qué puede hacer la Entidad Administradora si no le llega el bono? Los bonos en sí mismos no son inconstitucionales (C-177/98), pero la utilización de algo que no va contra la Constitución no puede convertirse en un elemento que vulnere el derecho a una pensión. La caótica legislación sobre bonos pensionales no puede afectar injustamente a muchas personas que teniendo derecho a su pensión no acceden a ella.

Se incurre en una vía de hecho si a sabiendas de que una persona tiene el tiempo y la edad requerida, a través de Resolución se le niega la pensión con la disculpa de que no ha llegado la plata del bono. Esto ocurre en la gran cantidad de tutelas que se interponen por esta razón. Particularmente grave es lo que se aprecia en algunas tutelas: con mucho esfuerzo el aspirante a jubilado consigue que se solicite el bono, pero luego o no lo emiten o lo emiten pero no sitúan el dinero. Lo mas inhumano es que si el afectado reclama o interpone tutela, el Seguro Social profiera Resolución no concediendo la pensión, con el peregrino argumento de que la ley prohibe reconocer pensiones a quien no esté amparado por la expedición del bono y previo el envío del dinero a la Entidad administradora de pensiones.

En primer lugar, sería absurdo que una norma prohibiera decretarle pensión a quien sí tiene derecho a ella . Esa norma no existe. Lo que las normas han establecido es lo siguiente:

a) El decreto reglamentario 1748/95, artículo 44, había establecido que “En ningún caso el trámite y concesión de la prestación (pensión o indemnización sustitutiva de bonos tipo B) estará condicionada a la expedición del bono”, posición que indudablemente era la justa.

Sin embargo, un decreto reglamentario (1474/97) de otro decreto reglamentario (1748/95), artículo 13 dijo: “De conformidad con lo dispuesto por el artículo 11 del decreto 1296 de 1994, el ISS reconocerá y pagará la pensión de aquellos servidores o exservidores públicos del nivel territorial afiliados al ISS a partir del 1° de abril de 1994, una vez sea remitido el respectivo bono pensional a que tengan derecho por parte de la Caja, fondo o entidad del sector público del nivel territorial”. Tal decreto se refiere a los fondos departamentales, distritales y municipales de pensiones públicas. Nótese que el decreto 1474/97 no establecía prohibición, sino que fijaba una condición.

b) Posteriormente el artículo 18 del decreto 1513 de 1998 supeditó el reconocimiento a la expedición del bono, pero tan no estableció la prohibición que permitió pagar la pensión tomando en cuenta las cotizaciones al ISS y luego reliquidándose cuando se expida el bono, no cuando se pague, emisión que debe hacerse "dentro de los plazos". Se aprecia que la norma en ningún instante prohibe el reconocimiento de la pensión. Y es perentoria en que la emisión debe ser oportuna. El texto normativo, en lo pertinente, dice:

"Artículo 18. El artículo 44 del Decreto 1748 de 1995, modificado por el artículo 13 del Decreto 1474 de 1997, quedará así: "Artículo 44. Reconocimiento y pago de prestaciones a servidores y exservidores públicos con derecho a bono tipo B.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 11 del Decreto 1296 de 1994, el ISS reconocerá y pagará la pensión de aquellos servidores o exservidores públicos del nivel territorial afiliados al ISS a partir del 1º de abril de 1994, una vez sea expedido el respectivo bono pensional a que tengan derecho por parte de la caja, fondo o entidad del sector público del nivel territorial.

Para efectos del reconocimiento y pago de la pensión, el ISS podrá exigir a la entidad pública del nivel territorial una certificación, emitida por la entidad financiera administradora del patrimonio autónomo constituido por la entidad pública de conformidad con los Decretos 1314 de 1994, 810 y de 1998 y demás normas que lo modifiquen o adicionen, sobre la existencia de recursos suficientes para el pago del bono. No obstante, si se trata de bonos cuya redención deba ocurrir en una vigencia fiscal posterior a la de su expedición, la entidad financiera certificará sobre la existencia del patrimonio autónomo y el cumplimiento del programa de amortización.

Si la entidad territorial no hubiese constituido el patrimonio autónomo, la expedición del bono deberá estar precedida de un certificado de disponibilidad presupuestal para su pago.

(...) c) De este decreto modificatorio de los anteriores (1513/98) se trató de colegir equivocadamente que si no llegaba el bono no se decretaba la pensión. Cuestión que vino a ser tratada últimamente por el decreto extraordinario 266/2000 (de mayor entidad que los anteriores) al indicar en su artículo 101: “Para el reconocimiento de pensiones no será necesario el pago del bono pensional. En todo caso será necesario que el bono haya sido expedido…”. Frase esta última que debe ser interpretada dentro de los criterios de favorabilidad.

d) En conclusión, 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. Y se incurre en vía de hecho si estando probado que una persona tiene derecho a la pensión se le niega ésta por lo de los bonos, máxime cuando hoy la misma normatividad ha adoptado una posición ecléctica: reconocimiento con la expedición, sin necesidad del pago”.

En igual sentido, la jurisprudencia ha establecido que: “Así las cosas, la acción de tutela, si bien en principio no está prevista para dirimir disputas ni para tramitar reclamos en torno a la aplicación de la ley, pero sí lo está 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 en los trámites administrativos de un asunto que lleva implícitos derechos como el de la seguridad social y el disfrute de una pensión, ya que para la Sala es claro que el candidato a pensionarse que cumpla con todos los requisitos de ley, además de constituirse en un tercero al que no le es oponible el argumento esbozado por el I.S.S., tiene derecho constitucional a su pensión como quiera que la tramitación del bono pensional no es de su incumbencia, sino de las entidades de seguridad social, en aplicación de los principios de celeridad y moralidad, conforme con el articulo 209 superior y la ley 100 de 1993, así como a lo dispuesto en el artículo 18 del decreto 1513 de 1997 y en el decreto 266 del 2000.” [1] Aunque se haya negado la petición realizada por el demandante el 9 de abril de 1997 por no reunir requisitos para acceder al derecho, esta situación en nada incide con la nueva petición realizada el 3 de abril de 1998 frente a la cual el demandado no se ha pronunciado de fondo. Como lo reconoce expresamente el Seguro Social en el informe presentado, el acto administrativo para entrar a reconocer la prestación solicitada no se ha producido, no porque el actor no cumpla con los requisitos legales como ocurrió frente a la primera solicitud de reconocimiento pensional, sino solamente por la no emisión del bono pensional;

lo que permite inferir válidamente que la situación en que se fundaba el acto administrativo anterior, ya no existe. De tal manera que, es procedente acceder a la tutela de los derechos fundamentales de vida digna, mínimo vital, seguridad social y petición; especialmente cuando los trámite tendientes a la obtención del bono pensional por parte del Seguro Social se iniciaron solamente el 12 de febrero de 2001cuando según su manifestación remitió la documentación a la Oficina de bonos pensionales de la misma entidad, quien a su vez solicitó al Ministerio Hacienda la expedición del bono respectivo el seis (6) de junio de 2001, esto es, que el demandado sólo inició la actuación para el trámite de la solicitud del actor, casi tres (3) años después de presentada la solicitud de reconocimiento pensional por el señor CARDENAS ZAMORA quien en la actualidad cuenta con 67 años de edad.

El Ministerio de Hacienda por su parte manifiesta que el 15 de agosto de 2001 devolvió la solicitud de expedición del bono al Seguro Social por falta de una certificación de INVIAS sobre tiempo de servicios y que una vez vuelva el Seguro a hacer la solicitud procederá a su estudio y expedición del respectivo bono si es del caso.

En consecuencia de lo anterior, se ordenará, como en ocasiones pasadas, [2] al Seguro Social que cumpla con los trámites necesarios para poder resolver de fondo y en forma definitiva sobre la solicitud de pensión reclamada por el demandante; para lo cual, deberá si no lo ha hecho aún solicitar dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo, la expedición del bono respectivo al Ministerio de Hacienda. Recibida la solicitud, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá que dentro de los quince (15) días siguientes resolver definitivamente sobre la expedición del bono pensional del señor CÁRDENAS ZAMORA. Sobre este punto se aclara que el artículo 52 del decreto 1748 de 1995 donde se señalaba el término de 30 días para la decisión, fue modificado por el artículo 22 del decreto 1513 de 1998 que no señala término, debiendo aplicarse el señalado en el Código Contencioso Administrativo, como en anterior oportunidad esta Sala de Revisión lo precisó:

“En este aspecto considera esta Sala que mientras no exista norma especial que señale término preciso y específico dentro del cual deban proceder las entidades competentes para la emisión de los bonos pensionales, debe aplicarse la norma general contenida en el artículo 6º del C.C.A., que establece el término de quince (15) días hábiles; transcurrido el cual si no se ha procedido a su emisión se generarán los intereses moratorios a que hacen referencia los artículos 10 y 18 del Decreto Ley 1299 de 1994.” [3] Una vez recibida la respuesta del Ministerio de Hacienda y Crédito Público por el Seguro Social, deberá éste proceder en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a expedir el acto

administrativo que decida de fondo sobre el reconocimiento de la pensión. Se recuerda además que para el pago del bono pensional se debe aplicar el término establecido en el artículo 17 del decreto 1748 de 1995.

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

Primero.- REVOCAR los fallos del Juzgado Dieciocho (18) Laboral del Circuito de Bogotá del 9 de noviembre de 2001 y de la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá del 31 de enero de 2002. En su lugar TUTELAR los derechos vida digna, mínimo vital, seguridad social y petición del señor SERAFIN CARDENAS ZAMORA.

Segundo.- ORDENAR al gerente del Seguro Social seccional Cundinamarca y D.C., o quien haga sus veces, que si aún no lo hubiere hecho, en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, solicite nuevamente la expedición del bono pensional a la entidad competente para ello y realice el seguimiento e incluso requiera a dicha entidad para que resuelva de fondo sobre la solicitud de expedición del bono pensional de no hacerlo dentro del término legal, adjuntando copia de la presente providencia. Una vez recibida la respuesta sobre la solicitud de expedición del bono pensional, el Seguro Social, deberá proceder en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su recibo, a expedir el acto administrativo que decida de fondo sobre el reconocimiento de la pensión.

Tercero.- ORDENAR al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que dentro de los quince (15) días siguientes al recibo de la solicitud proveniente del Seguro Social, resuelva definitivamente sobre la expedición del bono pensional del señor SERAFÍN CÁRDENAS ZAMORA.

Cuarto.- Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991. Notifíquese, comuníquese, publíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA Magistrado ALFREDO BELTRÁN SIERRA Magistrado MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Magistrado MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ Secretaria General [1] Sentencia T-1294 del 2000, M.P. Fabio Morón Díaz.

[2] Cfr. sentencias T-887 de 2001, T-684 de 2001 y T-1187 de 2001. [3] Sentencia T-1187 de 2001. M.P. Jaime Araújo Rentería.

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.