COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/452/04

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/452/04
Expediente	—
Fecha	2003-11-18
Sala	Sala Quinta de Revisión
Magistrado ponente	Dr Alejandro Martínez Caballero la
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Convenio De Concurrencia

Resumen del caso (según la propia sentencia)

A persona de la tercera edad a la incertidumbre sobre la definición de la La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas

Texto completo

T-452-04 REPÚBLICA DE COLOMBIA Sentencia T-452/04 DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL -Expedición y emisión de bono pensional/ CONVENIO DE CONCURRENCIA -No puede someterse a persona de la tercera edad a la incertidumbre sobre la definición de la pensión Reiteración de Jurisprudencia Referencia: expediente T-850116 Acción de tutela instaurada por ELVIA RAMOS GUERRA contra la Gobernación de Córdoba y el Seguro Social.

Magistrado Ponente: Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL. Bogotá, D. C., diez (10) de mayo de dos mil cuatro (2004). La Sala Quinta 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 1.991, profiere la siguiente, SENTENCIA en el proceso de revisión de las sentencias proferidas por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Montería y por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería dentro de la acción de tutela instaurada por Elvia Ramos Guerra contra la Gobernación de Córdoba y el Seguro Social, Seccional Bolívar.

I. ANTECEDENTES. 1. Hechos y pretensión El 30 de septiembre de 2003, la señora ELVIA RAMOS GUERRA, actuando a través de apoderado, solicitó tutelar el derecho a la seguridad social en conexidad con el derecho fundamental a la vida, que consideró vulnerados por el Departamento de Córdoba al no liquidar y transferir al Seguro Social el bono pensional para el reconocimiento de su pensión de vejez.

Los siguientes hechos sirven de sustento a la demanda: Señala la demanda que la señora ELVIA RAMOS GUERRA, laboró desde el año de 1979 en el Hospital San Juan de Sahagún desde que era un establecimiento público adscrito al Departamento de Córdoba, por lo cual estaba afiliada a la Caja de Previsión Social del Departamento.

El 5 de agosto o de 2002 presentó solicitud de reconocimiento de la pensión de vejez ante el Seguro Social Seccional Bolívar, por cumplir a esa fecha los requisitos de ley. Ante la negativa del Seguro en dar una respuesta oportuna, instauró acción de tutela por violación al derecho de petición, la cual le fue favorable y se ordenó dar respuesta a la petición

relativa a su derecho pensional. Sin embargo, el Seguro le respondió mediante un oficio y no a través de resolución, que debe esperar la emisión del bono por parte del Departamento de Córdoba para finiquitar el trámite de su pensión.

Considera que al no haberse tramitado el bono por parte de la Gobernación se ha generado una vulneración de los derechos a la igualdad, seguridad social debido proceso y la vida, razón por la cual solicita la tutela de los derechos fundamentales invocados.

2 . Respuesta de las entidades accionadas. La jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Gobernación de Córdoba, en escrito recibido en el Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Montería el 7 de octubre de 2003, manifestó que efectivamente la señora ELVIA RAMOS GUERRA laboró al servicio del Hospital de Sahagún por más de 20 años, sin haber tenido vínculo laboral con el Departamento de Córdoba.

Manifiesta igualmente que en razón de la suscripción de un Convenio de Concurrencia suscrito en el año de 1999 entre el Ministerio de Salud, entidad que se comprometió a aportar el 80%, y el Departamento de Córdoba, que aportaría el 20% de los recursos, para cubrir el bono pensional de los funcionarios del sector salud que se encontraban activos a 31 de diciembre de 1993. Dicho valor sería cancelado, con recursos del convenio, a la entidad que reconociera la pensión de jubilación.

Informa que en estos momentos el convenio no puede cumplirse porque se encuentra afectado por un vicio de legalidad en razón de que la fuente de financiación con que debía concurrir el departamento proviene de las regalías, partida que corresponde a gastos de inversión, y el bono pensional corresponde a gastos de funcionamiento, lo que ha impedido que el Ministerio de Hacienda efectúe el aporte que le corresponde hasta tanto se subsane la ilegalidad, lo que significa que “ ante la imposibilidad de aplicar el convenio de concurrencia y teniendo en cuenta que los derechos de los particulares no pueden ser vulnerados por irregularidades administrativas, debe su empleador HOSPITAL SAN JUAN DE SAHAGUN, responder por la obligación que se deriva del tiempo laborado por la señora ELVIA RAMOS GUERRA en esa entidad”.

Agregó que este caso debe resolverse como se procedió en el caso del señor Nestor de León de León quien se encuentra en idénticas condiciones de la ahora accionante y su tutela fue negada por el Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Montería.

En escrito enviado al juzgado de instancia el 6 de octubre de 2003, el Seguro Social manifestó que en anterior tutela ya había dado respuesta a la peticionaria sobre los motivos por los cuales no se culminaba el proceso de su pensión de vejez.

II. SENTENCIAS OBJETO DE REVISIÓN. 1. Primera Instancia. El Juzgado Primero Laboral del Circuito de Montería, negó el amparo solicitado por el actor, al considerar que no se tiene certeza sobre la entidad que debe expedir el bono pensional y reconocer la pensión al demandante y por cuanto la acción de tutela no es procedente para discutir derechos litigiosos como el que se pretende dirimir entre la Gobernación de Córdoba y el Hospital de San Juan de Sahagún, razón por la cual, debe acudir a otro mecanismo de defensa Judicial, como lo es la vía laboral dentro de un Proceso Ordinario.

2. Segunda Instancia. La Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería, confirmó la decisión del inferior, anotando que “ no cabe duda que la presente acción de tutela resulta del todo improcedente en este caso, por cuanto la accionante cuenta con otros medios de defensa judicial adecuados para controvertir las razones de la accionada ante la justicia ordinaria laboral;

pues acceder a las peticiones de aquella sería tanto como sustituir los procesos ordinarios o especiales, alterando las reglas de competencia .” III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia. Esta Corte es competente para revisar las decisiones judiciales mencionadas, 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 y

las demás disposiciones pertinentes.

2. Problema jurídico. La Corte debe determinar en el presente caso si la negativa de la Gobernación de Córdoba en efectuar la liquidación provisional del Bono Pensional, correspondiente a la accionante, constituye una vulneración o amenaza de los derechos invocados, que haga procedente el amparo constitucional.

3. Procedencia de la acción de tutela por la demora en la expedición del bono pensional. Afectación de Derechos Fundamentales. 1. En reiteradas oportunidades esta Corporación [1] ha sostenido que la seguridad social puede ser un derecho fundamental por conexidad con otros derechos de rango fundamental, cuando su desconocimiento puede poner en peligro otros derechos y principios fundamentales como la vida, la dignidad humana, la integridad física y moral o el libre desarrollo de la personalidad.(C. P. art. 46).

De la misma forma ha sostenido [2] que el derecho al pago de la pensión de vejez o de jubilación también tiene el carácter de derecho constitucional fundamental en tanto deriva de los derechos al trabajo y a la seguridad social, pues " nace y se consolida ligado a una relación laboral, en cuyo desarrollo la persona cumplió los requisitos de modo, tiempo de cotización y edad a los cuales se condicionó su nacimiento, es necesariamente derivación del derecho al trabajo" [3] .

Significa lo anterior, que la persona que ha cumplido los requisitos legales para acceder al reconocimiento de la pensión, puede acudir a la acción de tutela con el fin de lograr la remisión del bono pensional de la entidad emisora a la que le corresponde el reconocimiento de la prestación, en los casos en que la primera no lo haya hecho en forma voluntaria o por solicitud de la segunda, logrando así la garantía de los derechos a la seguridad social, al mínimo vital y a la vida en condiciones dignas.

También ha sostenido en forma reiterada la jurisprudencia de esta Corporación [4] que la acción de tutela no tiene como finalidad el reconocimiento de derechos litigiosos o prestacionales, como es el caso de la pensión de vejez. No obstante, en situaciones en las que la liquidación y remisión de bonos pensionales constituyen fundamento para que se reconozca una pensión de vejez, la Corte ha considerado que procede la acción de tutela para proteger el derecho a la seguridad social en caso de haberse sometido al solicitante de la pensión a una prolongada espera para la expedición del bono pensional. Lo anterior, ha dicho la jurisprudencia, vulnera el derecho al mínimo vital al dejar de resolver de manera definitiva la solicitud de pensión de quien ha cumplido con todos los requisitos de ley para obtenerla. Así lo ha previsto la doctrina constitucional:

"La acción de tutela no está prevista para dirimir disputas ni para tramitar reclamos en torno a la aplicación de la ley, pero sí 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" [5] Así entonces, la liquidación y remisión de los bonos pensionales a la entidad que finalmente debe reconocer y pagar una pensión, ha sido ordenada mediante tutela por la Corte Constitucional [6] , y en ellas se ha protegido el derecho a la vida y la seguridad social de los aspirantes a pensionados.

2. Igualmente ha dicho esta Corporación que los trámites administrativos que dilaten de manera injustificada la decisión de fondo sobre el derecho a la pensión de vejez, constituyen una vía de hecho que puede dar lugar a sanciones disciplinarias a los funcionarios involucrados. En la sentencia T-671 de 2000, Magistrado Ponente Dr.

Alejandro Martínez Caballero, la Corte sostuvo que: "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 les 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 objeto de revisión: 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 más 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 prohíbe reconocer pensiones a quien no esté amparado por la expedición del bono y previo el envío del dinero a la Entidad administradora de pensiones." De esta manera, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación los procedimientos lentos e ineficientes de las entidades encargadas de solicitar y de expedir el bono pensional no pueden constituirse en un perjuicio para el futuro pensionado [7] .

4. Caso concreto. En el presente caso, la accionante solicitó al Seguro Social, Seccional Córdoba, el reconocimiento y pago de su pensión de vejez, entidad que se niega a reconocer la prestación solicitada por cuanto hace falta del bono pensional respectivo a cargo de la Gobernación de Córdoba.

La Gobernación de Córdoba hasta la fecha de presentación de la tutela, esto es septiembre de 2003, no había realizado la liquidación provisional del bono solicitada por el Seguro Social, con el argumento de que el Convenio de Concurrencia celebrado entre el Ministerio de Salud y el Departamento de Córdoba, que sirve de fuente de financiación del Bono Pensional solicitado, se encuentra afectado por un vicio de ilegalidad que consiste, según palabras del jefe de la Oficina Asesora Jurídica del ente territorial demandado, en "que la fuente de financiación con que debía concurrir el departamento sería de regalías: fuente que no puede ser, pues las regalías deben ser ejecutadas a través del concepto de inversión. El pago de pensiones es considerado gastos de funcionamiento" [8] , lo que ha impedido que el Ministerio de Hacienda efectúe el aporte que le corresponde, razón por la cual es el empleador de la tutelante, el Hospital de Sahún, quien debe responder por tal obligación.

Frente a tales hechos, la Corte considera que en virtud de lo dispuesto por los artículos 115, 116, 118 y 119 de la Ley 100 de 1993 y 4º y 5º del Decreto 1314 de 1994, el bono pensional en el caso de la señora ELVIA RAMOS GUERRA, lo debe expedir el Departamento de Córdoba, por cuanto la última entidad pagadora de pensiones a la cual estuvo afiliada fue la extinta Caja de Previsión Social de Córdoba, sustituida en sus funciones por el Fondo Territorial de Pensiones, dependencia ésta que pertenece a la estructura administrativa del Departamento de Córdoba.

Razones que abundan en esta conclusión y que se tuvieron en cuenta en un caso anterior de iguales supuestos son las siguientes: - El Contrato Interadministrativo de Concurrencia celebrado entre el Ministerio de Salud - Fondo Nacional del Pasivo Prestacional del Sector Salud y el Departamento de Córdoba, tuvo como finalidad concurrir al pago de la deuda prestacional del hospital San Juan de Sahagún, entre otros, en los términos de la Resolución 2203 de 1999 emanada del Ministerio de Salud, en el cual se señaló que tendría una vigencia hasta el 31 de Diciembre de 2007 (Cláusula 6ª).

- La Resolución 2203 del 29 de julio de 1999, emanada del Ministerio de Salud, reconoce el carácter de beneficiarios del Fondo Nacional del Pasivo Prestacional para el Sector Salud a los funcionarios y exfuncionarios de los hospitales, entre otros, San Juan de Sahún. Igualmente establece el monto de la deuda prestacional y la concurrencia para el pago de la misma por el Fondo Nacional mencionado y el Departamento de Córdoba, en proporción de 72.47% y 27.53%, respectivamente, y, además, para su efectividad se ordenó la celebración del respectivo contrato de concurrencia, ya mencionado.

- Igualmente el Convenio Interadministrativo suscrito entre el Departamento de Córdoba, la Secretaría de Desarrollo de la Salud y unas empresas sociales del Estado, entre las cuales se encuentra el hospital de San Juan de Sahagún tiene como propósito "sustituir a las instituciones de Salud del Departamento de Córdoba por parte del fondo territorial de pensiones del Departamento en el pago de las mesadas pensionales, cobro de cuotas partes, Liquidación y pago de bonos pensionales, con los recursos que por concurrencia le giren la nación y el Departamento de Córdoba, de los beneficiarios

únicos y exclusivos del Fondo del Pasivo Prestacional, relacionados en la Certificación del 27 de agosto de 1998, expedida por la Dirección General de Descentralización y Desarrollo Territorial del Ministerio de Salud".

Según las consideraciones de este último convenio, "(...) mediante Decreto número 000505 del 30 de Junio de 1995 se crea el Fondo de Pensiones Territorial para el Departamento de Córdoba como una cuenta especial sin personería jurídica adscrita a la Gobernación de Córdoba y cuyos recursos se manejan con independencia del presupuesto del departamento de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto 1296 de 1994" .

Por lo tanto, se reitera que es el Departamento de Córdoba el ente obligado al cumplimiento del derecho reclamado por la accionante, y en consecuencia se ordenará la emisión del bono pensional respectivo. Advierte la Sala, como se hizo en el caso de la tutela instaurada por Néstor Mariano de León contra el Departamento de Córdoba por iguales motivos (T-1067 de 2003) que respecto al tema del convenio de concurrencia suscrito para la financiación del pasivo pensional, y que se erige como excusa para detener la liquidación del bono pensional, no le corresponde pronunciarse al juez constitucional, salvo en aquellos eventos en los que se observe que se desconocen derechos fundamentales, por acción u omisión, en los cuales aquel debe otorgar la protección superior .

En efecto, en relación con el punto de la financiación de las pensiones y de los bonos pensionales, la Sentencia T-235 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra expresó, que las discrepancias de índole administrativa no pueden convertirse en razones suficientes y constitucionalmente relevantes para impedir el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas que adelantan trámites para el reconocimiento y pago de su pensión de vejez, en los siguientes términos:

"En el tema de los soportes financieros, se trata de un aspecto legal que no es de competencia de la Corte sino de las autoridades competentes, según el caso. La discusión que se ha planteado es de índole legal. El señalamiento de los soportes financieros le corresponde precisarlo al funcionario administrativo, de acuerdo con las normas vigentes. Cualquier determinación ilegal al respecto es susceptible de controles contencioso administrativos e inclusive de tutela si se comete una vía de hecho. Pero, ab-initio, no se puede, mediante la acción de amparo, ordenarle al funcionario administrativo que escoja un determinado procedimiento para equilibrar las cargas financieras. Al juez de tutela le interesa es que no se violen los derechos fundamentales de las personas y la orden que se dé en el fallo debe apuntar en tal sentido." Siguiendo ese mismo argumento, en la sentencia T-1067 de 2003, la Corte sostuvo que no resulta razonable sostener que los vicios de legalidad que afectan la ejecución del convenio de concurrencia celebrado entre el Ministerio de Salud y el Departamento de Córdoba, deban ser soportados por una persona que ya ha cumplido los requisitos de tiempo y edad para el reconocimiento de su pensión, y a la hora de su reconocimiento, debe someter sus derechos a la espera prologanda de la definición legal del mencionado convenio.

"Someterla a una espera de más de un año para que tal derecho se haga efectivo sin que el mismo se pueda reconocer por encontrarse pendiente la cancelación del bono pensional, constituye una actuación que vulnera derechos y principios constitucionales." En un caso similar en el cual se reclamaba el pago de la mesada pensional, afectado por consideraciones jurídicas sobre la legalidad del convenio de concurrencia celebrado por la Gobernación de Córdoba, la Corte afirmó en Sentencia T-027 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño, lo siguiente:

"De este modo, la Sala no considera adecuados los criterios utilizados tanto por la Gobernación de Córdoba como por el Tribunal Superior. Nótese cómo en ambos eventos se confunde el vínculo entre el departamento de Córdoba y el Ministerio de Salud para la constitución del convenio interadministrativo de concurrencia y la obligación, en cabeza de aquél ente territorial, del pago de la pensión.

Sobre este particular la Corte considera que no resulta razonable ni proporcionado sostener que sea el pensionado quien deba soportar, a costa de la afectación de sus derechos, las diferencias e incluso los errores que pudo llegar a cometer la entidad responsable respecto a la financiación del pago de la mesada." En consecuencia, estima la Corte que si lo que

esta en discusión no es el derecho a acceder a la pensión sino la futura legalidad del convenio celebrado entre el Departamento y el Ministerio de Salud, no puede permanecer la accionante, persona de la tercera edad que merece protección especial, en la incertidumbre respecto a la definición de su pensión. Someterla a ello es cohonestar en la violación de sus derechos fundamentales a la seguridad social y el derecho al pago oportuno de las pensiones.

Por lo anterior procederá esta Sala a revocar el fallo de segunda instancia y, en su lugar, tutelar los derechos invocados por la accionante y ordenar entonces, como se ha hecho en casos similares [9] , al Gobernador demandado que, si aún no lo ha hecho, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, realice la liquidación provisional del bono pensional de la señora ELVIA RAMOS GUERRA y la haga llegar de inmediato al Seguro Social para su aprobación, la cual deberá surtirse igualmente en el término de cuarenta y ocho horas contadas a partir del recibo.

De conformidad con las etapas administrativas que deben cumplirse para la emisión de los bonos pensionales definidas en la Sentencia T-235 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, una vez aprobada la liquidación provisional, la Gobernación de Córdoba debe expedir, dentro de los ocho (8) días siguientes a la confirmación, el bono pensional respectivo, indicando las garantías que exijan las normas correspondientes, teniendo en cuenta que la pensión ya se causó y procede su reconocimiento y pago.

IV. DECISIÓN. En mérito de lo expuesto, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo, y por mandato de la Constitución Política, RESUELVE Primero. REVOCAR la sentencia proferida el 18 de noviembre de 2003 por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería y, en su lugar, CONCEDER la tutela de los derechos fundamentales invocados por la señora ELVIA RAMOS GUERRA contra la Gobernación de Córdoba y el Seguro Social, Seccional Bolívar, Segundo. ORDENAR al Gobernador de Córdoba que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo efectúe la liquidación provisional del bono pensional de la señora ELVIA RAMOS GUERRA y la haga llegar de inmediato al Seguro Social para su aprobación la cual deberá surtirse igualmente en el término de cuarenta y ocho horas contadas a partir del recibo.

Una vez aprobada la liquidación provisional, la Gobernación debe expedir el bono dentro de los ocho (8) días siguientes a la confirmación, con las garantías que exijan las normas correspondientes.

Tercero. Para los efectos del artículo 36 del decreto 2591 de 1991, el juzgado de origen hará las notificaciones y tomará las medidas conducentes para el cumplimiento de esta sentencia.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase. RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado Ponente MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT Magistrado IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO Secretario General (e) [1] Ver entre otras las sentencias T-426 de 1992, M.P.Eduardo Cifuentes Muñoz, T-181 de 1993, M.P. Hernando Herrera Vergara, T-360 de 1998, M.P.Fabio Morón Díaz y C-177 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero y T-059 de 2003, M.P.

Jaime Córdoba Triviño. [2] Ver entre otras Sentencia SU-1354 de 2000, M.P. Antonio Barrera Carbonell y T-491 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[3] Sentencia T-181 de 1993, M.P. Hernando Herrera Vergara. [4] Sentencia T-927 de 2002, M.P.AlvaroTafur Galvis. [5] Sentencia T-577 de 1999. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[6] Ver entre otras Sentencias T-241 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero, T-360 de 1998, M.P. Fabio Morón Díaz, T-440, T-549 y T-551 de 1998, M.P.

Vladimiro Naranjo Mesa. [7] Ver también las sentencias T-577 de 1999 M.P. Carlos Gaviria Díaz, T-1294 de 2000 M.P. Fabio Morón Díaz, entre otras.

[8] Ver folio 14 del Expediente. [9] Para los casos en que se ha ordenado a los Gobernadores a cumplir con sus obligaciones ver entre otras las Sentencias T-577 de 1999 y T-136 de 2001 M.P.Carlos Gaviria Díaz, T-241 y T-322 de 2001 M.P., Alvaro Tafur Gálvis, T-602 y T-606 de 2002 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, t-027 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño y T-585 de 2003, M.P.Marco Gerardo Monroy Cabra.

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.