COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/470/02

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/470/02
Expediente	—
Fecha	1998-04-22
Sala	Sala Segunda de Revisión
Magistrado ponente	Jaime Córdoba Triviño
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Derecho A La Seguridad Social
- Pension De Jubilacion Y Derecho Al Trabajo
- /Debido Proceso
- Pension De Jubilacion
- /Principio De Favorabilidad Laboral

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Se sumó correctamente el tiempo laborado para reconocimiento de pensión se contó como tiempo de servicio la publicación de textos de enseñanza encuentra en firme, la Corte la dejará sin efecto por cuanto en ella se

Texto completo

T-470-02 SENTENCIA No Sentencia T-470/02 DERECHO DE PETICION -Resolución oportuna y de fondo DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL -Alcance DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL -Fundamental por conexidad PENSION DE JUBILACION Y DERECHO AL TRABAJO -No se pueden desligar VIA DE HECHO -No se sumó correctamente el tiempo laborado para reconocimiento de pensión /DEBIDO PROCESO -Vulneración por no sumarse correctamente el tiempo laborado para reconocimiento de pensión DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL -No se contó como tiempo de servicio la publicación de textos de enseñanza PENSION DE JUBILACION -Equivalencia tiempo de servicios por publicación de libros DEBIDO PROCESO -Vulneración por parte del Seguro Social /PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD LABORAL -Condición más beneficiosa al trabajador VIA DE HECHO -Suspensión trámite para expedición del bono pensional A pesar de que la Resolución se encuentra en firme, la Corte la dejará sin efecto por cuanto en ella se incurrió en una ostensible vía de hecho, que esencialmente se pone de manifiesto en haberla proferido luego de suspender abruptamente y sin información al interesado, el trámite para la expedición del bono pensional que había sido iniciado con la solicitud de confirmación de la información laboral.

Referencia: expediente T-571855 Peticionario: Oscar José Dueñas Ruiz Magistrado Ponente: Dr. ALFREDO BELTRAN SIERRA. Bogotá, D.C., dieciocho (18) de junio de dos mil dos (2002).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, Alfredo Beltrán Sierra, Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente :

SENTENCIA El expediente llegó a la Corte Constitucional, por remisión que se hizo en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección número cuatro ordenó la selección del mencionado expediente por auto de 11 de abril de 2002.

I. ANTECEDENTES El ciudadano demandante interpone acción de tutela en contra del Instituto de Seguro Social, por la violación de los derechos de petición, seguridad social, igualdad, debido proceso, y derechos adquiridos. En consecuencia solicita se le ordene a dicha entidad que adelante el trámite correspondiente a la solicitud de expedición de bono pensional, a fin de que sea emitido.

Fundamenta su solicitud en los siguientes supuestos fácticos: 1. Que el 23 de agosto del año 2000 radicó en las oficinas del Instituto de Seguro Social, Seccional Bogotá, su solicitud de pensión, habiendo optado por el régimen de prestación definida, y que al tenor de lo preceptuado por el artículo 128 de la Ley 100 de 1993 los servidores públicos pueden afiliarse al Instituto de Seguro Social para efectos de la seguridad social en pensiones. Aduce el actor que para el reconocimiento de la pensión invocó el principio de favorabilidad, el régimen de transición que contempla el artículo 36 íbidem por tener derecho a él, así como las disposiciones del Decreto 546 de 1971 aplicables a los funcionarios judiciales, teniendo en cuenta que a la fecha de la presentación de la solicitud había laborado más de diez años al servicio de la rama judicial y contaba con más de 55 años de edad.

2. Con el objeto de probar su tiempo de servicio, acreditó su trabajo de la siguiente manera: a) En la Rama Judicial del Poder Público así: Corte Suprema de Justicia (3 años, 11 días), como Juez Promiscuo Municipal de Sutatenza (3 meses, 15 días), Juez Promiscuo del Circuito de Gachetá (2 meses, 27 días), Juez Promiscuo Municipal de Boyacá (4 meses, 27 días), Juez Primero Civil Municipal de Tunja (5 meses, 5 días), Fiscal del Juzgado Superior de Tunja (1 mes, 27 días); cargos en los cuales cotizó a la Caja Nacional de Previsión Social.

b) En la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia en Tunja, acreditó dos años de servicio como catedrático, que significan para pensión en equivalencia, según lo dispuesto en el parágrafo 1° de la Ley 33 de 1985, 3 meses, 21 días, lapso durante el cual cotizó a la Caja Nacional de Previsión Social.

c) Como Representante a la Cámara acreditó un mes, cotizando a la Caja de Previsión Social. d) Como Diputado de la Asamblea de Boyacá acreditó dos años, cotizando a la Caja de Previsión Social de Boyacá.

e) Como decano y profesor de la Universidad INCCA de Colombia, cotizó al Instituto de Seguro Social por un período de 3 años y 8 meses. f) El 1° de marzo de 1994, regresó a la Rama Judicial como magistrado auxiliar de la Corte Constitucional, cotizando a la Caja Nacional de Previsión Social desde la fecha mencionada hasta el 31 de diciembre del mismo año. Posteriormente desde el 1° de enero de 1995 en adelante ha cotizado al Instituto de Seguro Social. Hasta la fecha de la presentación de la solicitud de pensión completaba 6 años, 5 meses y 22 días en la Corte Constitucional.

g) Finalmente, aduce el actor que para superar los 20 años de servicios requeridos por la ley, con la solicitud de pensión adjuntó dos textos de los cuales es autor “Control Constitucional” y “Acción y Procedimiento en Tutela”, y ofreció por escrito al Instituto de Seguro Social cancelar el tiempo de cotizaciones de lo que correspondiera por el tiempo de textos. En conclusión, aduce que al momento de la solicitud sumaba 21 años y cinco días, más 13 meses y 5 días adicionales, en virtud de que continuaba vinculado al servicio de la Rama Judicial del Estado.

3. El 6 de octubre de 2000, la Jefe del Departamento de Atención al pensionado, solicitó a las diversas entidades que reportaron tiempo laborado por el actor, confirmación de la situación laboral del demandante. El expediente pasó a la oficina que tramita lo relacionado con los bonos pensionales en el Instituto de Seguro Social. Con todo, aduce el actor que desde el mes de diciembre de 2000, la entidad demandada no ha continuado con la tramitación de su pensión, es decir no ha hecho lo requerido a fin de solicitar la emisión del bono pensional, circunstancia que lo perjudica pues mientras no se tramite el bono pensional no se puede reconocer la pensión a que tiene derecho.

4. Manifiesta el demandante que ejerció en tres oportunidades el derecho de petición (22 de febrero, 1 de junio y 1 de agosto de 2000), en las cuales solicitó la tramitación de su bono pensional, sin que a la fecha de la presentación de la tutela se hubiera dado ningún paso en ese sentido, pese a que ya se efectuó la confirmación de la información que probadamente dio en su solicitud de pensión.

Réplica El Instituto de Seguro Social mediante oficio No. 062.2 No. 5820, solicita se niegue la tutela impetrada, por cuanto la pretensión del accionante fue resuelta de fondo mediante resolución, la cual anexa al proceso.

II. FALLOS DE INSTANCIA Fallo de primera instancia El Juzgado Cuarenta y Cuatro Penal del Circuito, resolvió en el numeral primero de la providencia no amparar los derechos de petición, seguridad social, igualdad, derechos adquiridos y debido proceso, reclamados por el demandante, aduciendo que se obtuvo respuesta efectiva en relación con el reconocimiento y pago de la pensión. No obstante, en los numerales segundo y tercero, ampara el derecho de petición vulnerado por la entidad demandada al accionante al no haber dado respuesta de fondo sobre el trámite surtido por esa entidad respecto de la emisión del bono pensional, y, ordena que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la sentencia, el Instituto de Seguro Social dé respuesta de fondo a las tres peticiones elevadas por el actor.

Fundamenta el a quo su decisión en los siguientes razonamientos: Aduce el fallador de primera instancia que realizada la diligencia de inspección judicial, se constató que el 6 de octubre de 2001 la Jefe del Departamento de Atención al Pensionado, envió a las distintas entidades en las que laboró el actor, los oficios correspondientes a fin de obtener la confirmación de la información laboral. Sin embargo, en el interregno no se le informó al accionante el procedimiento que se estaba surtiendo ni el tiempo en que se resolvería de modo efectivo su pretensión, circunstancia que indudablemente conlleva a la vulneración flagrante del derecho de petición y de los principios que orientan la función administrativa, como son la celeridad y la eficiencia.

Con todo, aduce el a quo que en el trámite de la acción de tutela la entidad demandada allegó copia de la Resolución No. 123735 de 4 de octubre de 2001, negando la prestación solicitada por no cumplir con el requisito de tiempo, lo cual resuelve el requerimiento inicial hecho por el actor, acto administrativo que se encuentra en trámite de notificación y sobre el cual el accionante puede interponer los recursos de ley. Siendo ello así, considera que el juez constitucional no es competente para inmiscuirse en trámites administrativos, porque ello desfiguraría la razón de ser del derecho de amparo, por lo tanto, considera pertinente dar aplicación a lo preceptuado por el artículo 26 del Decreto 2591 de 1991. Así las cosas, considera que la vulneración del derecho impetrado cesó independientemente de la respuesta que se dio, pero llama la atención de la accionada para que en el futuro no incurra en ese tipo de omisiones y se ajuste a los lineamientos establecidos en la sentencia T-170 de 2000 que determina un plazo máximo de 4 meses para resolver de fondo lo relacionado con las pensiones.

A renglón seguido, aduce el juez constitucional de primera instancia que no ocurre lo mismo respecto de las tres peticiones hechas por el actor, en donde requería información respecto del trámite impartido a la solicitud de emisión del bono pensional ante la Caja Nacional de Previsión Social. Señala que de conformidad con la respuesta suministrada por “las accionadas” , se puede verificar que el Instituto de Seguro Social no ha iniciado el trámite correspondiente ante Cajanal tendiente a solicitar la emisión del bono pensional y, es en ese procedimiento en donde se constata la vulneración del derecho de petición por parte el Instituto de Seguro Social.

Finalmente manifiesta el a quo que no le es dable pronunciarse sobre la petición atinente a que se surta el trámite del bono pensional, pues de la lectura de la resolución se deduce que se niega el derecho porque el actor no cumple con el requisito de tiempo de servicios que se requiere para obtener el reconocimiento de la pensión. Adicionalmente dispone la desvinculación de la Caja Nacional de Previsión Social del trámite de la acción de tutela, bajo la consideración de que no existe un nexo causal que permita establecer el desconocimiento de los derechos del actor por parte de dicha entidad,

debido a que no ha sido requerido por el ISS para el inicio de los trámites a fin de proceder al reconocimiento del bono pensional.

Impugnación Inconforme con el fallo proferido por el juez constitucional de primera instancia, el actor lo impugnó aduciendo que la resolución proferida por el Instituto de Seguro Social fue el fundamento del fallo del a quo, razón por la cual se hace necesario impugnarla, y, que esa resolución que por lo demás carece de firma, no ha debido ser tenida en cuenta, por cuanto no ha sido notificado de ese acto administrativo y, por ello, le es inoponible.

Luego de citar un pronunciamiento de esta Corporación en un caso similar y solicitar la aplicación del precedente judicial, manifiesta el ciudadano demandante que en la resolución presentada por la accionada se incurrió aún más en la violación de sus derechos fundamentales, pues contra toda evidencia le están desconociendo el tiempo laborado y los derechos adquiridos como servidor público de la rama judicial por más de diez años, por una parte y, por otra, al no contabilizarle lo relacionado con la publicación de los textos.

Fallo de segunda instancia El Tribunal Superior de Bogotá, Sala Penal, confirmo la providencia de primera instancia, por considerar que el fallo es ajustado a la ley, toda vez que en el curso de la acción de tutela la entidad accionada profirió un acto administrativo (Resolución 023735 de 4 de octubre de 2001), negando la pensión de jubilación del accionante, dando respuesta de fondo a la petición por él presentada. Considera que resulta entonces aplicable el artículo 26 del Decreto 2591 de 1991, como quiera que se ha proferido un acto administrativo que resuelve la petición impetrada.

De otro lado, en relación con el argumento esgrimido por el actor en el sentido de que la resolución carece de la firma del funcionario que lo expidió, considera el ad quem que en la diligencia de inspección judicial practicada por el juzgado de instancia al expediente administrativo en el que se tramitaba la solicitud de pensión que dio origen a esta acción pública, se dejó constancia de que allí obraba la referida resolución “de donde se infiere que el acto administrativo en comento tiene formal existencia”, sin contar con el hecho de que el propio accionante ha interpuesto los recursos contra la mencionada resolución.

Manifiesta que los argumentos que aduce el demandante como fundamento de la presunta vía de hecho, en cuanto a la errónea contabilización de su tiempo de servicio para deducir si cumple o no con el requisito de tiempo que le permita el reconocimiento de la pensión, así como la viabilidad de tener en cuenta para ese efecto las obras publicadas por el accionante, y el régimen especial de pensión a que tendría derecho, son aspectos de orden jurídico que deben ser controvertidos en la jurisdicción competente y no mediante el trámite de la acción de tutela, razón por la cual el accionante cuenta con otro mecanismo de defensa judicial.

III. Consideraciones de la Corte Constitucional 1. La competencia Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991.

2. El asunto objeto de revisión 2.1. Corresponde a la Corte en esta sentencia, analizar la actuación surtida en el Instituto de Seguro Social al decidir sobre la solicitud de pensión formulada por el actor, para establecer, si, como él lo afirma, le fueron vulnerados sus derechos fundamentales a los que se refiere esta acción de tutela.

2.2. El accionante solicitó al Instituto de Seguro Social, en la fecha mencionada en el numeral anterior, la tramitación y reconocimiento de su pensión, por considerar que a la fecha cumplía con los requisitos de edad (59 años) y tiempo de servicios (más de 21 años), los cuales acreditó con la documentación pertinente. Invocó para el efecto el régimen de transición establecido en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, por cuanto el 1 de abril de 1994 tenía 54 años de edad, se encontraba afiliado al sistema y era servidor público. Así mismo, solicitó a la entidad demanda que para el otorgamiento de su pensión se diera aplicación al principio de favorabilidad y se tuvieran en cuenta las disposiciones referentes a los funcionarios judiciales, particularmente las normas especiales para quienes llevaran más de diez años al servicio de la

administración de justicia, bajo la circunstancia que al 1 de abril de 1994 ya había laborado más de diez años en la rama judicial cotizando a diferentes entidades.

El Instituto de Seguro Social, en cumplimiento de lo previsto en el Decreto 1748 de 1995, artículo 52, modificado por el Decreto 1474 de 1997, artículo 14 y 1513 de 1998, artículo 22, solicitó la confirmación de información laboral, mediante oficio No. 7215 de 6 de octubre de 2000 (fl. 17), como paso previo a la solicitud de emisión del bono pensional tipo B.

Una vez solicitada la información laboral, la entidad demandada no continuo con las diligencias propias tendientes a obtener la emisión del bono pensional del señor Dueñas Ruiz según lo establecido en las disposiciones legales que rigen la materia, con el fin de poder seguir adelante con el trámite de la pensión reclamada. Ante la abrupta suspensión del trámite a que se ha hecho referencia, el accionante en ejercicio del derecho de petición reclamó en tres oportunidades (22 de febrero, 1 de junio y 8 de agosto de 2001), la continuación del trámite de su pensión, siendo el primer paso a seguir, la tramitación del bono pensional.

Ninguno de los tres escritos tuvo respuesta alguna por parte del Instituto de los Seguro Social, razón que motivó al actor a interponer la acción de tutela que ahora ocupa la atención de esta Sala de Revisión, en la cual solicitó el trámite de la pensión en su primer paso, esto es, el envío de la historia laboral para que el Ministerio de Hacienda emitiera el bono pensional. No obstante, en el curso de la acción de tutela, y ante la notificación de la misma por parte del Juzgado Cuarenta y Cuatro Penal del Circuito de Bogotá, el ISS profirió la Resolución 023735 de 4 de octubre de 2001, mediante la cual negó la pensión de jubilación al demandante, aduciendo la falta del requisito de tiempo de servicio.

2.3. Los jueces de instancia negaron la acción impetrada, bajo la consideración de que la resolución expedida por el Instituto de Seguro Social resolvía de fondo la petición del accionante y, en consecuencia, se estructuraba la causal de cesación de la actuación, prevista en el artículo 26 del Decreto 2591 de 1991.

3. Violación de los derechos fundamentales de petición, debido proceso y seguridad social 3.1. Analizado con detenimiento el proceso que ahora ocupa la atención de la Corte, se observa que a partir de la solicitud de pensión que presentara el accionante ante el Instituto de Seguro Social, dicha entidad le ha desconocido y vulnerado sus derechos fundamentales en forma abierta y ostensible. Teniendo en cuenta que en el trámite de la acción de tutela, concretamente durante su notificación, la entidad accionada profirió una resolución, que fue la que sirvió de fundamento a los jueces de instancia para negar el derecho reclamado, se impone a la Corte Constitucional pronunciarse sobre dicha resolución, para lo cual verificará si, como lo afirma el actor en memoriales posteriores, se incurrió en una vía de hecho que generó una mayor violación de sus derechos fundamentales.

El derecho de petición y el derecho al debido proceso 3.2. El artículo 23 de la Constitución Política consagra como derecho fundamental, la posibilidad de cualquier persona de presentar peticiones respetuosas a las autoridades, por motivos de interés general o particular, y a obtener una pronta respuesta. En múltiples oportunidades esta corporación se ha pronunciado en relación con la naturaleza y el alcance de ese derecho fundamental, cuyo núcleo esencial se concreta en: la pronta respuesta por parte de la autoridad a quien se dirige la solicitud; y, en el derecho que le asiste al solicitante a obtener una respuesta de fondo, independientemente del sentido de la decisión, es decir, si es positiva o negativa [1] .

Resulta entonces vulnerado este derecho, si la administración omite su deber constitucional de dar pronta solución al asunto que se somete a su consideración.

Particular importancia adquiere el derecho de petición cuando se encuentra en conexidad con el derecho a la seguridad social, como acontece en el presente caso. En efecto, el accionante solicitó en tres oportunidades como quedó expuesto anteriormente (22 de febrero, 1 de junio y 1 de agosto de 2001), la continuación del trámite del bono pensional, que había sido iniciado por parte de la entidad demandada con la solicitud de confirmación de la información laboral, pero suspendido abruptamente por parte del ISS. No obstante, el Instituto de Seguro Social no atendió ninguna de las

solicitudes, no se le informó en ningún momento las razones o motivos por las cuales se suspendió el trámite de solicitud de emisión del bono pensional, ni siquiera se le comunicó que sus solicitudes serían atendidas en un término razonable, lo que motivó al actor a iniciar la acción de tutela, en procura de que la entidad demandada continuara con el trámite requerido como paso previo y necesario a fin de obtener el reconocimiento de su pensión [2] .

Los pasos a seguir para la tramitación de un bono pensional tipo B y el reconocimiento de una pensión, han sido ampliamente reseñados por esta Corporación en varias sentencias de tutela [3] , siguiendo para ello las normas que rigen la materia, y ha reiterado la jurisprudencia que una vez expedido el bono pensional, el Instituto de Seguro Social procederá a establecer la prestación reclamada y efectuar el respectivo ingreso a nómina de pensionados.

Ahora bien, en el trámite de la tutela la entidad demandada se pronuncia pero no sobre el punto concreto al cual se referían las solicitudes, sino que optó por resolver mediante una resolución la solicitud de pensión reclamada por el actor, violando en forma ostensible no sólo el derecho de petición sino el debido proceso.

No puede aceptarse bajo ningún punto de vista, la afirmación hecha por el coordinador de tutelas del Instituto de Seguro Social, en la diligencia de inspección judicial (fls. 131 y 132), en el sentido de que la Resolución 023735 de octubre 4 de 2001 resuelve de fondo todas las peticiones presentadas por el solicitante, pues, como lo ha sostenido la Corte:

“(...)dentro del proceso para conceder la pensión de jubilación, los derechos a la Seguridad Social, a la información y el de petición, del futuro jubilado eventualmente pueden verse vulnerados con los trámites que se dan entre la entidad encargada de expedir el bono pensional y la entidad encargada de otorgar la pensión de jubilación.

La falta de una información adecuada y oportuna, así no medie una petición formal por parte del interesado, desconoce el interés legítimo que le asiste a quien tiene derecho a la pensión de jubilación de estar enterado de los trámites que puedan afectar directamente su derecho pensional. En efecto, al negarse la posibilidad de conocer las objeciones o devoluciones que se hagan del bono pensional, se impide al directo interesado, intervenir activamente y en forma oportuna, en el trámite de un asunto que, a su edad, es de trascendencia para procurarse los ingresos necesarios para vivir en condiciones dignas y acordes con su posición económica y social” [4] .

Con todo, a pesar de que no queda duda de la vulneración del derecho de petición del accionante, la Sala de Revisión no dará ninguna orden al respecto pues, cualquier pronunciamiento en aras de proteger el derecho fundamental a que se ha hecho referencia sería inocuo, teniendo en cuenta la decisión contenida en la Resolución No. 023735 de 4 de octubre de 2001, mediante la cual se negó el derecho a la pensión del señor Oscar Dueñas Ruiz, bajo el argumento de que éste no contaba con el requisito de tiempo de servicios exigido en la ley para obtener la prestación reclamada.

Así las cosas y, teniendo en cuenta que los falladores de instancia fundamentaron sus decisiones negativas en la mencionada resolución, la Corte habrá de analizar si en su expedición hubo quebranto del debido proceso y, consecuencialmente, del derecho a la seguridad social cuya protección impetra el actor, como quiera que al juez constitucional en un Estado social de Derecho fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran (C.P. art. 1), le corresponde velar por la protección de los derechos fundamentales de las personas, en el evento de que puedan resultar vulnerados o amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular en los casos señalados en la ley.

El derecho a la seguridad social. 3.3. El artículo 2 de la Constitución Política establece como fines del Estado, entre otros, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Para lograr el cabal cumplimiento de los fines perseguidos por el Estado, se impone que las autoridades encargadas del reconocimiento de los derechos de las personas lo hagan en efecto, sin buscar esguinces, sin poner trabas que dificulten o hagan menos posible el goce efectivo de los derechos de las personas.

Dentro de los tantos derechos reconocidos en la Constitución Política, se encuentra el derecho a la seguridad social consagrado en el artículo 48, como un servicio público de carácter obligatorio y que será prestado bajo la dirección, coordinación y control del Estado, sujeto a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley. Dispone además la norma superior citada que "[S]e garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social".

El derecho a la seguridad social si bien no se encuentra consagrado en la Constitución como un derecho fundamental, la doctrina constitucional en algunos eventos le ha conferido esa categoría dada su íntima relación con los derechos a la vida (art. 11), al trabajo (art. 25) y a la salud (art. 49). Una de las ramas de la seguridad social que ha tenido especial desarrollo, es el atinente a las pensiones pues, como se ha expresado por esta Corporación "[B]ien se sabe que hace mucho las prestaciones económicas derivadas de las relaciones laborales y de seguridad social dejaron de considerarse gracias estatales, como generosos desprendimientos que el Estado hacía a favor de sus súbditos. La seguridad social en pensiones se ha consolidado como un verdadero derecho adquirido por quienes cumplen los requisitos señalados en la ley y la jurisprudencia constitucional, de manera firme y reiterada, se ha inclinado por brindarle protección cuando quiera que se vea vulnerado o amenazado" [5] .

Desde luego, el derecho a la pensión de jubilación o de vejez, como una rama del derecho a la seguridad social, no puede concebirse desligado del derecho al trabajo "[L]a Seguridad Social que se reclama mediante el reconocimiento de la pensión de vejez, no puede verse como algo independiente o desligado a la protección al trabajo el cual es garantizado de manera especial en la Constitución, por considerar que es un principio fundante del Estado social de derecho que ella organiza. Como el derecho controvertido 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" [6] .

En ese orden de ideas, las entidades encargadas del reconocimiento de una pensión de jubilación o vejez, se encuentran obligadas constitucionalmente a garantizar en el trámite y reconocimiento de las pensiones, los derechos mínimos de los trabajadores consagrados en el artículo 53 de la Constitución, los cuales, como lo ha establecido esta Corte, son inalienables, irrenunciables, no pueden ser disminuidos, ni se puede transigir sobre ellos "y se imponen inclusive al legislador y desde luego a los jueces y a los funcionarios administrativos".

Entre los derechos mínimos fundamentales de los trabajadores, se encuentran la "irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales" y "la situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales del derecho" , así como la aplicación del principio de la "primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales", y la garantía a la seguridad social.

3.4. Con fundamento en lo expuesto, entra la Sala de Revisión a analizar la Resolución 023735 de 4 de octubre de 2001.
3.5. Como se sabe, una de las formas de expresarse la administración, es a través de actos administrativos, los cuales deben encontrarse suscritos por el funcionario encargado de proferirlo, pues en caso contrario, se trata de un proyecto de acto que no produce efectos jurídicos. Si la administración pretende hacer valer una resolución en un proceso, lo lógico es que ese acto se encuentre revestido de todas las formalidades, entre ellas la firma del funcionario que lo expide. Se observa que el Instituto de Seguro Social una vez notificado de la iniciación de la acción de tutela impetrada por el señor Dueñas Ruiz, allegó al expediente copia de una supuesta resolución con la cual consideró satisfacer las peticiones presentadas por el actor, pero carente de la firma de la funcionaria que la expidió, por lo cual, conforme a la ley, no tenía ese documento la calidad de acto jurídico emanado del Estado, pues hasta ese momento ninguna autoridad era autora del mismo. Cosa distinta es que lo que inicialmente se allegó al expediente como un acto administrativo sin serlo, con posterioridad haya adquirido esa calidad jurídica, como quedó demostrado en inspección judicial realizada luego. Pero,

así las cosas, no resulta acorde con los principios de la lealtad procesal, la eficiencia y el respeto a los ciudadanos, llevar a un expediente judicial como prueba documentos que, como esa resolución, en ese instante apenas eran proyectos.

3.6. En la Resolución 023735 de 4 de octubre de 2001, el Instituto de Seguro Social, fundamenta su negativa a la pensión solicitada por el ciudadano demandante, en la falta del tiempo de servicios requerido para obtener el reconocimiento de la pensión.

Con la solicitud de pensión radicada por el actor ante el Instituto de Seguro Social el 23 de agosto de 2000, acreditó con el registro civil de nacimiento, que a la fecha de esa solicitud contaba con 59 años de edad. Para probar el requisito de tiempo, allegó todas las constancias oficiales expedidas por las entidades en las que había laborado, copia de ellas obran en el presente proceso. En efecto, al momento de la solicitud de pensión acreditó: i) en la rama judicial (diferentes despachos judiciales) 11 años y 14 días; ii) como catedrático en la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, en la ciudad de Tunja, 3 meses, 21 días; iii) como Diputado en la Asamblea de Boyacá, 2 años; y, iv) por tiempo laborado en la Universidad INNCA, en un primer período 8 meses, 25 días, y en un segundo período, 2 años, 11 meses y 5 días, para un total de 3 años 8 meses.

Adicionalmente, con el fin de superar los veinte años de servicio requeridos como tiempo de servicio, allegó dos textos de los cuales es autor, con el objeto de hacerlos valer, a fin de computar dos años por cada uno de ellos, según lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley 50 de 1886. Para demostrar la equivalencia, presentó la prueba de la validación de dichos textos, según lo dispuesto por el Consejo de Estado en providencia de abril 22 de 1988. Copia de las certificaciones expedidas por las universidades como autoridades académicas reconocidas por el Estado, obran en el expediente de tutela.

3.7. Si al momento de la solicitud de trámite y reconocimiento de pensión, la entidad demandada hubiera tenido en cuenta y sumado correctamente todo el tiempo de servicio laborado por el actor, no se hubiera incurrido en un yerro fáctico constitutivo de una vía de hecho mediante la cual se viola el derecho al debido proceso. Pero no fue así, en la resolución varias veces mencionada, se expresa que sumado el tiempo laborado como servidor público están acreditados 4.376 días y, que sumando el que “pretende” acreditar por autoría de libros, es decir, 1440 días, más las cotizaciones efectuadas por la rama judicial a partir del 1 de mayo de 2001, que son 480 días, daría un total de 6.296 días “tiempo insuficiente para la pensión reclamada” . En esa primera hipótesis no suma el ISS el tiempo de servicio a la Universidad INNCA, es decir 3 años 8 meses y supedita la equivalencia por libros, para antes de que el actor hubiere cumplido los sesenta años. Pero a renglón seguido, en la resolución se expresa que como el accionante ya pasó los sesenta años le suma el tiempo de servicios cotizado a la Universidad INNCA, pero no le tiene en cuenta los 1.440 días por equivalencia de libros. Quiere decir ello, que en una primera hipótesis le incluyen los libros pero no le suman el tiempo laborado en la INNCA, y en la otra, le incluyen lo de la INNCA pero no le suman el tiempo de equivalencia por libros.

Por otra parte, en la resolución en que se le negó el derecho de pensión al accionante, se le reconoce que tiene derecho al régimen de transición, teniendo en cuenta que al 1 de abril de 1994, el actor contaba con más de 40 años de edad, pero descartó la aplicación de ese régimen que consagra el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, bajo el argumento de que el actor no cumple con el requisito de 20 años de servicio al Estado, pese a que el artículo 6° del Decreto 546 de 1971, pues dicha disposición establece:

“Los funcionarios y empleados a que se refiere este decreto, tendrán derecho al llegar a los 55 años de edad, si son hombres, y de 50, si son mujeres, y cumplir 20 años de servicio continuos o discontinuos, anteriores o posteriores a la vigencia de este decreto, de los cuales por lo menos 10 lo hayan sido exclusivamente a la rama jurisdiccional o al ministerio público, o a ambas actividades, a una pensión ordinaria vitalicia de jubilación equivalente al 75% de la asignación mensual más elevada que hubiere devengado en el último año de servicio en las actividades citadas”.

Así, frente a este texto legal, es claro entonces que se incurre también en una vía de hecho al hacer una exigencia no contemplada por el legislador, lo que resulta vulneratorio del debido proceso y del derecho a la seguridad social del actor.

Del examen de la resolución mediante la cual se negó al actor el derecho a su pensión, observa la Corte que se incurrió en ostensible vía de hecho y en violación al debido proceso por parte del Instituto de Seguro Social, como quiera que esa entidad se abstuvo de sumar todo el tiempo de servicio laborado por el actor, quien acreditó haber laborado más de 10 años al servicio de la rama judicial, para solicitar, en consecuencia, su pensión de jubilación.

Adicionalmente, la entidad mencionada se negó a tener como tiempo de servicio por el lapso señalado en la ley, la publicación de textos de enseñanza, lo que condujo a la vulneración del derecho a la seguridad social del actor.

En relación con la equivalencia de tiempo de servicios por publicación de libros, esta Corporación en la sentencia T-534 de 2001, magistrado ponente Jaime Córdoba Triviño, que ahora se reitera señaló:

“[E]n cuanto a la equivalencia de tiempo de servicios por publicación de libros, hay que indicar que ella está vigente para los servidores públicos exceptuados de la aplicación del sistema de seguridad social integral de la Ley 100 de 1993 en el artículo 279 de la misma y para los servidores públicos que se encuentren en el régimen de transición contemplado en el artículo 36 de dicha ley pues así lo advirtió el Consejo de Estado en consulta de 22 de abril de 1998. Según esa Corporación, la entidad que reconoce la pensión debe asumir lo correspondiente al tal tiempo y por ello no puede solicitarse ni cuota ni bono pensional a otra entidad. Ello es así porque ni el Ministerio de Hacienda ni el Ministerio de Relaciones Exteriores, en este caso, tienen facultada para destinar la suma referida a las cotizaciones correspondientes a los años de equivalencia en razón de los libros publicados.

Por consiguiente, la discusión no gira en torno a bonos pensionales o cuotas de cotizaciones sino en si debe o no cotizarse por libros publicados y, en caso positivo, la pregunta sería quién cotiza. En este evento, para evitar que se presente una afectación del equilibrio financiero de la entidad que reconoce la pensión, lo correcto no es que se pidieran bonos o cuotas improcedentes sino que se cotice lo justo tanto por parte del empleador como por parte del trabajador”.

En la misma providencia citada, se dijo en relación con el régimen de transición que . “[E]l régimen de transición contemplado en el artículo 36, interpretado conjuntamente con el inciso segundo del artículo 11 que ordena el respeto de los derechos adquiridos conforme a disposiciones normativas anteriores, pacto o convención colectiva de trabajo, consiste en que la edad para acceder a la pensión de vejez, el tiempo de servicio o el número de semanas cotizadas y el monto de la pensión de vejez de las personas que al momento de entrar en vigencia el sistema tenían treinta y cinco (35) o más años de edad si son mujeres o cuarenta (40) o más años de edad si son hombres, o quince (15) o más años de servicios cotizados, serán los establecidos en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados.

Por otra parte, el respeto de los derechos adquiridos con base en regímenes pensionales anteriores está previsto en el inciso final del artículo 36, el cual establece que quienes a la fecha de vigencia de la Ley hubiesen cumplido los requisitos para acceder a la pensión de jubilación o de vejez de acuerdo a normas favorables anteriores, aún cuando no se hubiese efectuado el reconocimiento, tendrán derecho, en desarrollo de los derechos adquiridos, a que se les reconozca y liquide la pensión en las condiciones de favorabilidad vigentes al momento en que cumplieron tales requisitos”.

3.8. La Corte Constitucional en múltiples fallos ha manifestado que la acción de tutela no puede ser utilizada para obtener decisiones que han de ser tomadas por el juez ordinario dentro del proceso respectivo. Por ello, cuando el accionante cuenta con otro mecanismo de defensa judicial, el juez constitucional no puede inapropiadamente asumir competencias propias de otros funcionarios. Con todo, como lo ha sostenido la Corte “la determinación de esos otros procedimientos no obedece a una comprobación automática y meramente teórica, sino que es función del juez, en cada

caso concreto, analizar la funcionalidad y eficacia de tales mecanismos y determinar si ellos realmente, permiten asegurar la protección efectiva de los derechos constitucionales fundamentales" [7] .

Siendo ello así, cuando se incurre por la autoridad pública en violación del debido proceso por el quebranto de normas que regulan su actividad, es deber del juez constitucional la protección de ese derecho, privando de eficacia los actos proferidos con desconocimiento de esa garantía constitucional.

Fue lo que sucedió en el presente caso, en donde el Instituto de Seguro Social contra toda evidencia profirió una resolución para decidir la solicitud de pensión del señor Oscar Dueñas Ruiz, incurriendo en una vía de hecho porque, como se dijo, no sumo todo el tiempo de servicio laborado por el accionante hasta el momento de la expedición de la resolución inclusive, a sabiendas de que se encontraba vinculado a la rama judicial y, por tanto, el tiempo de servicio ya era superior al inicialmente indicado en la solicitud de pensión; desconoció el régimen de transición y en consecuencia el régimen especial que cobija a los funcionarios judiciales; y, omitió el reconocimiento de los textos para el computo de tiempo de servicios, acudiendo para ello a una interpretación de las normas que indiscutiblemente hacía más desfavorable la situación del actor, con lo cual vulneró abiertamente la Carta Política al desconocer el debido proceso, pues, como lo ha sostenido la Corte, "el principio de favorabilidad en la interpretación y aplicación de la norma laboral, configura un mandato imperativo del Constituyente, motivo por el cual ninguna autoridad puede sustraerse a darle plena eficacia" [8] .

Como lo ha sostenido esta Corporación y ahora se reitera: "(...)considera la Corte que "la condición más beneficiosa" para el trabajador, se encuentra plenamente garantizada mediante la aplicación del principio de favorabilidad que se consagra en materia laboral, no sólo a nivel constitucional, sino también legal, y a quien corresponde determinar en cada caso concreto cuál norma es más ventajosa o benéfica para el trabajador es a quien ha de aplicarla o interpretarla. En nuestro Ordenamiento Superior el principio de favorabilidad se halla regulado en los siguientes términos: "situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho", precepto que debe incluirse en el estatuto del trabajo que dicte el Congreso.

De conformidad con este mandato, cuando una misma situación jurídica se halla regulada en distintas fuentes formales del derecho (ley, costumbre, convención colectiva, etc.), o en una misma, es deber de quien ha de aplicar o interpretar las normas escoger aquella que resulte más beneficiosa o favorezca al trabajador. La favorabilidad opera, entonces, no sólo cuando existe conflicto entre dos normas de distinta fuente formal, o entre dos normas de idéntica fuente, sino también cuando existe una sola norma que admite varias interpretaciones; la norma así escogida debe ser aplicada en su integridad, ya que no le esta permitido al juez elegir de cada norma lo más ventajoso y crear una tercera, pues se estaría convirtiendo en legislador" [9] .

Así las cosas, a pesar de que la Resolución 023735 de octubre 4 de 2001, se encuentra en firme, la Corte la dejará sin efecto por cuanto en ella se incurrió en una ostensible vía de hecho, que esencialmente se pone de manifiesto en haberla proferido luego de suspender abruptamente y sin información al interesado, el trámite para la expedición del bono pensional que había sido iniciado con la solicitud de confirmación de la información laboral; de igual modo la vía de hecho mencionada aparece con claridad meridiana al no computar en su integridad el tiempo de servicio laborado por el actor, para lo cual se acudió a posiciones contradictorias, que en un caso llevaban a la exclusión del tiempo de servicios en la Universidad INNCA, y, en otro, a no computar el tiempo de equivalencia de textos universitarios oficialmente reconocidos por el Estado. Además, esas conclusiones a que se llega en la resolución aludida, desconocen el régimen de transición a que tiene derecho el actor.

Por lo tanto, se protegerá el derecho al debido proceso y a la seguridad social del actor y, para ello, se ordenará que para la tramitación del bono pensional del accionante, abruptamente interrumpido por la entidad demandada, se informe a éste

sobre las decisiones que se adopten, se tenga en cuenta la totalidad del tiempo de servicio laborado por el actor, tanto en el sector público como en el privado de manera acumulativa, e igualmente que se incluya como tiempo de servicio el que corresponda conforme a la ley, por los textos escritos por el actor y allegados al expediente, todo con observancia del régimen jurídico específicamente aplicable al accionante.

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

Primero: REVOCAR la sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Penal, el 30 de noviembre de 2001. En consecuencia TUTELAR los derechos al debido proceso y a la seguridad social, cuya protección solicita el actor.

Segundo: ORDENAR que en el término de 48 horas siguientes a la notificación de esta sentencia, se adopten las decisiones necesarias para que en el trámite del bono pensional correspondiente a Oscar José Dueñas Ruiz, se le informe sobre las decisiones que se adopten, el cual deberá ser tramitado con cumplimiento estricto de los términos señalados en la ley.

Así mismo, ORDENASE al Instituto de Seguro Social que al expedir la resolución correspondiente sobre la solicitud de pensión del accionante, se tenga en cuenta la totalidad del tiempo de servicio laborado por el actor, tanto en el sector público como en el privado de manera acumulativa, hasta la fecha de expedición de la resolución. Igualmente, el Instituto de Seguro Social incluirá como tiempo de servicio el que corresponda conforme a la ley, por los textos escritos por el actor y allegados al expediente, todo con observancia del régimen jurídico específicamente aplicable al accionante, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

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 CÓRDOBA TRIVIÑO Magistrado MARTHA SACHICA DE MONCALEANO Secretaria General [1] Sent. T-170/00 M.P. Alfredo Beltrán Sierra [2] Cfr. T-671/00 T-1404/01 T-235/02 [3] Ibidem [4] Sent. T-337/01 M.P. Alfredo Beltrán Sierra [5] Sent. T-534/01 M.P. Jaime Córdoba Triviño [6] Sent. T-453/92 M.P. Jaime Sanin Greiffeistein [7] Crf. T-338/98, T-100/94, T-228/95 [8] Cfr. T-440, T-369, T-242, T-549, C-177 todas de 1998 y T-1294 de 2002 [9] Sent. C-168/95 M.P. Carlos Gaviria Díaz

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.