COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/491/01

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/491/01
Expediente	—
Fecha	2000-11-07
Sala	Sala Tercera
Magistrado ponente	Dr MANUEL JOSÉ
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- /Derecho De Peticion Frente Al Silencio Administrativo Negativo
- Bonos Pensionales

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Por Miguel Angel Sossa Vellojin en contra del Instituto de Seguros Sociales Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de

Texto completo

T-491-01 Sentencia T-491/01 Sentencia T-491/01 DERECHO DE PETICION -Contestación de fondo, clara y precisa /DERECHO DE PETICION FRENTE AL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO -Deber de resolver la solicitud BONOS PENSIONALES -Demora en la emisión impide acceso a pensión de jubilación /VIA DE HECHO -Se niega pensión por demora en emisión del bono Reiteración de Jurisprudencia Referencia:

expediente T-411962 Acción de tutela instaurada por Miguel Angel Sossa Vellojin en contra del Instituto de Seguros Sociales Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Bogotá, D.C., mayo once (11) de dos mil uno (2001) La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente SENTENCIA en el proceso de revisión del fallo proferido por el Juez Promiscuo de Familia de Lorica dentro del proceso de tutela instaurado por Miguel Angel Sossa Vellojin contra el Instituto de Seguros Sociales.

I. ANTECEDENTES 1. Hechos 1.1. El accionante, cuya edad actual es de 57 años, afirma que inició su vida laboral en 1966, cuando ingresó a la edad de veinticinco (25) años a la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (Tunja).

1.2. Desde entonces, se ha desempeñado en diferentes cargos en el sector público. 1.3. El 31 de julio de 2000 el accionante solicita en ejercicio de su derecho de petición al Personero Municipal de Santa Cruz de Lorica que interceda en su favor para que se dé trámite a su pensión de jubilación.

1.4. El 6 de octubre de 2000, el accionante presenta una nueva comunicación ante la Defensoría del Pueblo en Bogotá, a la que anexa unos documentos adicionales a los originalmente presentados.

1.5. El 20 de octubre de 2000, el accionante interpone finalmente la acción de tutela objeto de revisión en el presente fallo contra el ISS con el propósito de que le sea reconocida, en su condición de persona de la tercera edad, el derecho a la pensión de jubilación.

1.6. En la tutela interpuesta, el accionante hace un recuento de su vida laboral, señala que se encuentra en una situación económica desfavorable pues carece de trabajo y solicita que le sea reconocida la pensión de jubilación y la afiliación automática al Sistema de Seguridad Integral.

1.7. En comunicado enviado al Juez Promiscuo de Familia de Lorica el treinta (30) de octubre de 2000, el Jefe del Departamento de Pensiones de Cartagena, Dr. Vicente Fortich Moreno, menciona algunos de los hechos descritos y anota que en dos oportunidades se ha oficiado al Ministerio de Trabajo para que informe sobre la dependencia a la que competía certificar acerca de los salarios devengados por el accionante cuando se desempeñó en Puertos de Colombia.

1.8. Agrega que esta certificación es "un requisito indispensable para la obtención de la pensión" y que "no existe acto administrativo de reconocimiento de dicha prestación puesto que los documentos que la entremoran [sic] no han sido compilados en la actualidad” [1] .

1.9. En fallo del siete (7) de noviembre de 2000, el Juzgado Promiscuo de Familia de Lorica, decidió negar la tutela. 1.10. Mediante auto del treinta (30) de enero de dos mil uno (2001), la Sala de Selección Número Uno (1) de la Corte Constitucional resolvió seleccionar para su revisión el presente expediente.

2. Sentencia que se revisa En sentencia proferida el siete (7) de noviembre de 2000, el Juez Promiscuo de Familia de Lorica señala que "[...] para este reconocimiento [el del derecho a la pensión de jubilación] hay que agotar un procedimiento breve, el cual se inicia cotizando en el rubro de pensión de jubilación en la E.A.P. [Empresa Administradora de Pensiones], o en el I.S.S., en beneficio del empleado; esa destinación en dinero se denomina Bono Pensional; luego, al llegar el momento de hacer efectivo ese derecho la E.A.P., o en éste caso el Instituto de Seguros Sociales reconocerá la pensión de jubilación"

[2] . A continuación, el Juez cita el artículo 119 de la Ley 100 de 1993, en virtud del cual corresponde expedir el bono pensional a la última entidad pagadora en la que haya laborado el afiliado siempre y cuando el tiempo de cotización o de servicios, continuo o discontinuo, haya sido igual o mayor a cinco años. En caso de que no se cumpla con esta condición, el bono pensional será expedido por la entidad pagadora de pensiones en la cual el afiliado haya efectuado el mayor número de aportes o haya cumplido el mayor tiempo de servicio.

De esta forma, el a quo afirma que, “muy a pesar de considerar vulnerados los derechos fundamentales del accionante Sossa Vellojin, ello no puede achacársele a los Seguros Sociales, que en forma reiterada (dos veces) ha solicitado al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social el tiempo de servicio del ciudadano tutelante con la Empresa Puertos de Colombia, y anteriormente lo hizo con las otras entidades donde laboró el señor Sossa Vellojin, obteniendo las respuestas solicitadas” [3] .

Estos argumentos conducen al Juez Promiscuo de Familia de Lorica a negar la tutela presentada. II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS 1. Competencia La Corte Constitucional, a través de esta Sala, es competente para revisar las providencias proferidas por los jueces de instancia dentro del proceso de la referencia, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, y de conformidad con los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico De acuerdo con los hechos reseñados, procede la Corte Constitucional a estudiar si la negativa del I.S.S. a definir si el accionante cumple con los requisitos legales para el reconocimiento de la pensión de jubilación, negativa que el I.S.S. justifica por la no emisión del bono pensional por parte de la entidad competente para el efecto, vulnera los derechos del accionante y en especial el derecho de petición y eventualmente el derecho a la pensión de jubilación en su calidad de componente del derecho al trabajo.

3. Consideraciones de la Corte 3.1. La solicitud de reconocimiento de pensión y el derecho de petición La Corte Constitucional se ha pronunciado en reiteradas oportunidades acerca del derecho de petición, consagrado en el artículo 23 de la Constitución de 1991. En un fallo de 1992, esta Corporación se refirió en los siguientes términos a la relación que surge entre tal derecho y el derecho a la pensión de jubilación como consecuencia del derecho al trabajo, cuando no se da respuesta por parte de la entidad pertinente (en dicho caso, el I.S.S.) a la petición de un accionante para que se haga reconocimiento de mencionada prestación laboral:

“Dos son los derechos fundamentales que ostensiblemente se violaron al petente, a saber, el de petición (art. 23, C.N.), pues la suya no fue resuelta dentro de los términos legales, pero ni siquiera dentro de periodos humanamente imaginables, como se ha descrito, y se cometió con él una absurda arbitrariedad en todas las formas reprochable; y el del trabajo (art. 25. C.N.) que es uno de los fines del estado y constituye fundamento de la República. […] Es de notar que él [el derecho de petición] consiste no simplemente en el derecho de obtener una respuesta por parte de las autoridades sino de que haya una resolución del asunto solicitado, lo cual si bien no implica que la decisión sea favorable, tampoco se satisface sin que se entre a tomar una posición de fondo, clara y precisa, por el competente; por esto puede decirse también que el derecho de petición que la Constitución consagra no queda satisfecho con el silencio administrativo negativo que algunas normas disponen, pues esto es apenas un mecanismo que la ley se ingenia para que el adelantamiento de la actuación sea posible y no sea bloqueada por la Administración, especialmente con vista en la promoción de las acciones judiciales respectivas, pero en forma ninguna cumple con las exigencias constitucionales que se dejan expuestas y que responden a una necesidad material y sustantiva de resolución y no a una consecuencia meramente formal y procedimental, así sea de tanta importancia” [4] .

En un fallo reciente de unificación, esta Corporación reiteró que la pensión de jubilación es un componente del derecho al trabajo cuyo sentido es garantizar la subsistencia en condiciones dignas de quien, por razones de la edad y del tiempo de cotización en el caso que a continuación se cita, adquiere el derecho a la prestación señalada:

En innumerables pronunciamientos [5] la Corte ha reiterado que el derecho a la seguridad social en pensiones, en cuanto vinculado al derecho a la subsistencia en condiciones dignas, adquiere la connotación de derecho fundamental. En efecto, la Corte se ha pronunciado de la siguiente manera:

En la sentencia T-181/93 dijo: 'La Corte Constitucional siguiendo su doctrina según la cual los derechos fundamentales no son exclusivamente aquellos consagrados de manera taxativa en el Título II, Capítulo I de la Carta Política, ha reconocido en reiteradas ocasiones el carácter de fundamental del derecho a la seguridad social y en especial el derecho a la pensión de jubilación que de él se desprende'.

'Así por ejemplo, en sentencia número T-453 de la Sala Séptima de Revisión, la Corte Constitucional se ha referido al tema de la pensión de jubilación, señalando que si bien está consagrado en el artículo 48 de la Constitución, dentro del Capítulo de los "Derechos Económicos, Sociales y Culturales", ello no significa que se trate de una norma programática de desarrollo progresivo por parte del legislador:

'La 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] 3.2. Pensión de jubilación y bono pensional 3.2.1. A pesar de las consideraciones anotadas, encuentra esta Corporación que en algunas oportunidades la emisión del bono pensional se convierte en un impedimento para que quienes tienen derecho a la pensión de jubilación logren que ésta les sea efectivamente reconocida. Sobre este problema, la Corte Constitucional sentenció:

"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 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 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.

“Sin perjuicio de lo anterior, el ISS podrá suscribir acuerdos de pago con la entidad pública, con fundamento en los parámetros que de manera general establezcan el Ministro de Hacienda y Crédito Público, quien podrá delegar dicha función en el Director General de Crédito Público.

“Lo dispuesto en los incisos anteriores, es sin perjuicio de que el ISS comience a pagar la pensión de vejez que corresponda a dichos afiliados, tomando en cuenta únicamente las cotizaciones efectuadas al ISS, procediendo la reliquidación de la pensión, en los términos del artículo 11 del Decreto 1474 de 1997, cuando se emita el bono pensional, que obligatoriamente debe expedir y pagar la entidad correspondiente, dentro de los plazos previstos para este efecto.

“En caso de que dicha pensión no pueda ser reconocida por el ISS por no haberse expedido el bono, y el servidor haya laborado durante todo su tiempo de servicios al Estado en la misma entidad territorial hasta el traslado al ISS, este Instituto trasladará, dentro del año siguiente, el valor de las cotizaciones de pensión de vejez para que la entidad territorial proceda al pago de la pensión."

“Nótese que el artículo establece soluciones alternativas a la demora en la expedición del bono. Lo que no podía establecer y no lo hizo es que la Entidad Administradora negara el reconocimiento.

“Es más, el mismo artículo es radical en cuanto al reconocimiento pleno de los cobijados con el régimen de transición (que prácticamente son todos los casos que en estos años recientes a la expedición de la Ley 100/93 se están tramitando). Dice el inciso correspondiente:

"A los trabajadores cobijados por el régimen de transición previsto en el artículo 36 de la ley 100 de 1993 y sus reglamentarios, el ISS les liquidará, reconocerá y pagará su pensión, respetando la edad, tiempo de servicios y monto (porcentaje y tope) que se tomaron para el cálculo del bono, que sean aplicables. El ingreso base de liquidación se establecerá de acuerdo con el tercer inciso del artículo 36 de la Ley 100 de 1993."

“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” [7] .

3.2.2. La jurisprudencia citada permite afirmar que de tiempo atrás, la Corte Constitucional ha señalado con claridad los mecanismos que existen para que la falta de emisión del bono pensional no sea un obstáculo para que quien ha alcanzado los requisitos establecido por la ley para solicitar la pensión de jubilación, pueda obtener el reconocimiento efectivo del mencionado derecho.

Esta Corporación debe expresar que el comportamiento de quienes utilizan los procedimientos burocráticos a manera de justificación para postergar indefinidamente el respeto de los derechos, incurren en prácticas que resultan contrarias a la Constitución Política y que vulneran los derechos y garantías de los ciudadanos. La ineficiencia administrativa no sirve de excusa para desconocer los derechos constitucionales.

3.3. El caso concreto 3.3.1. En el presente caso, no corresponde a la Corte determinar si el accionante cumple con los requisitos necesarios para acceder al derecho a la pensión de jubilación.

3.3.2. No obstante, esta Corporación señala que el accionante ha sido objeto de un tratamiento inadecuado por parte de la administración, que se ha negado a dar respuesta a la petición presentada, justificando su actuación con argumentos contrarios a la Constitución, a las normas vigentes y a los pronunciamientos de esta Corporación.

El tratamiento del que ha sido víctima el actor por parte del I.S.S. puede, además, ser vulneratorio del derecho a la pensión de jubilación en la medida en que se cumplan de su parte los requisitos necesarios para acceder a la referida prestación, razón por la cual se hace imperioso proceder a una pronta definición de la situación que ha sido analizada.

Sin embargo, como ya se indicó y ahora se reafirma, no compete a la Corte Constitucional determinar si el accionante cuenta con los requisitos establecidos por las normas para obtener el reconocimiento de la pensión de jubilación. La entidad competente en esta materia es, para el caso, el I.S.S., quien por virtud de este fallo, deberá pronunciarse de forma expedita y justificada sobre la solicitud planteada.

III. DECISION De acuerdo con lo señalado en el presente fallo, se reiteran: la Sentencia T-481 de 1992; M.P. Jaime Sanín Greiffenstein; la Sentencia T-671 de 2000; M.P. Alejandro Martínez Caballero y; la Sentencia SU-1354 de 2000; M.P. Antonio Barrera Carbonell.

IV. RESOLUCION En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE Primero.- REVOCAR el fallo proferido por el Juez Promiscuo de Familia de Lorica el siete (7) de noviembre de 2000, en el que se niega la tutela interpuesta por el accionante.

Segundo.- ORDENAR al Instituto de Seguros Sociales que en el término de ocho (8) días establezca por medio de acto administrativo motivado si el accionante en este proceso cumple con los requisitos legales para que se le reconozca la pensión de jubilación.

Tercero .- En caso de que el accionante en el presente proceso cumpla con los requisitos exigidos por la ley para acceder a la pensión de jubilación, ORDENAR a las autoridades obligadas a expedir el bono pensional, que en el términos de ocho (8) días contados a partir del momento en el que el I.S.S. se los solicite, procedan a expedirlo.

Cuarto .- Por Secretaría General, líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991. Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA Magistrado JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Magistrado RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO Secretaria General [1] Cfr. Folio 52.

[2] Cfr. Folio 56. [3] Cfr. Folio 57. [4] Sentencia T-481 de 1992; Jaime Sanín Greiffenstein (En dicha sentencia, la Corte Constitucional confirmó el fallo proferido en segunda instancia por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla en el que se ordenó al I.S.S. iniciar los trámites pertinentes para el reconocimiento al accionante de la

pensión de jubilación por invalidez. La Corte Constitucional adicionó en el fallo en comento la orden al I.S.S. que definiera de forma definitiva si la solicitud de reconocimiento de pensión de jubilación era procedente).

[5] Sentencias T-287/95, T-333/97,T-456/99, T130/99, T-441/99, T661/99, T-834/99, T-881/99, y T-931/99 entre otras. [6] Sentencia SU-1354 de 2000; M.P. Antonio Barrera Carbonell (En dicha sentencia, la Corte Constitucional falló a favor de la pretensión del accionante de que se le reconociera su derecho a la pensión de jubilación de acuerdo con el régimen especial que lo cobijaba. Para la Corte fue determinante que la acción hubiese sido incoada por una persona de la tercera edad).

[7] Sentencia T-671 de 2000; M.P. Alejandro Martínez Caballero (En dicha sentencia, la Corte Constitucional concedió las acciones presentadas por varias personas de la tercera edad en contra del ISS y otras instituciones, pues no se les había reconocido el derecho a la pensión de jubilación por la falta del bono pensional).

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 19 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.