COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/795/07

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/795/07
Expediente	—
Fecha	2007-09-27
Sala	Sala Cuarta de Revisión
Magistrado ponente	Dr RODRIGO ESCOBAR GIL
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Accion De Tutela Temeraria
- Accion De Tutela
- Pension De Vejez
- Bonos Pensionales
- Bonos Pensionales Tipo A
- Accion De Tutela Contra Oficina De Bonos Pensionales Del Ministerio De Hacienda

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Expedición de certificación sobre el tiempo de trabajo y aportes realizados Instituto de Seguros Sociales y Ministerio de Hacienda y Crédito Público integrada por los Magistrados Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y

Texto completo

T-795-07 REPUBLICA DE COLOMBIA Sentencia T-795/07 ACCION DE TUTELA TEMERARIA -Inexistencia para el caso ACCION DE TUTELA -Procedencia por demora en expedición del bono pensional PENSION DE VEJEZ -Definición BONOS PENSIONALES -Trámites administrativos no pueden obstaculizar expedición BONOS PENSIONALES -Demora en emisión afecta derechos fundamentales BONOS PENSIONALES TIPO A -Definición ACCION DE TUTELA -Procedencia para ordenar al ISS la expedición de certificación sobre el tiempo de trabajo y aportes realizados ACCION DE TUTELA CONTRA OFICINA DE BONOS PENSIONALES DEL MINISTERIO DE HACIENDA -Procedencia para ordenar la liquidación, emisión y pago del bono pensional Referencia: expediente T-1625482 Actor: María Marlene Henao Varela Demandado: Fondo de Pensiones Horizonte, Instituto de Seguros Sociales y Ministerio de Hacienda y Crédito Público Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL Bogotá, D. C., veintisiete (27) de septiembre de dos mil siete (2007). La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Nilson Pinilla Pinilla, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente SENTENCIA en el proceso de revisión de la sentencia proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Tuluá (Valle) el treinta (30) de abril de dos mil siete (2007), dentro de la acción de tutela promovida por la señora María Marlene Henao Varela en contra del Fondo de Pensiones Horizonte, del Seguro Social y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

I. ANTECEDENTES 1. Hechos La demandante señala que desde 1967 laboró en el Ingenio Pichichi y que, por tener 57 años de edad, cumple todos los requisitos exigidos en los artículos 33, 64 y 68 de la Ley 100 de 1993, para el reconocimiento de la pensión de vejez.

Informa que a partir del año 2001 ha solicitado a las entidades accionadas el reconocimiento de la pensión de vejez y que el veinticuatro (24) de noviembre de dos mil cinco (2005) radicó en el Fondo de Pensiones Horizonte los documentos que le fueron exigidos, pero que el mencionado Fondo, mediante oficio de veintitrés (23) de diciembre de dos mil cinco (2005) le contestó que la pensión le sería reconocida cuando el Seguro Social emita el bono pensional tipo A.

La señora Henao Varela puntualiza que ha presentado más de doce (12) derechos de petición ante el Seguro Social, el Fondo de Pensiones Horizonte y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que, una vez subsanado "lo inherente al bono pensional", le sea reconocida su pensión e indica que le han respondido "evasivamente".

Manifiesta que el catorce (14) de agosto de dos mil seis (2006) impetró una acción de tutela, por cuya virtud se le ordenó a la Asesora de Bonos Pensionales y a la Vicepresidencia del Seguro Social certificar, con destino a la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda, sobre los aportes para pensión realizados por la actora durante el período comprendido entre el 1º de enero de 1998 y el 31 de octubre del mismo año.

La demandante enfatiza que en la parte considerativa de la sentencia favorable a sus pretensiones quedó consignado que una vez el Seguro remitiera la certificación a la Oficina de Bonos Pensionales, el Fondo de Pensiones Horizonte debería adelantar el trámite de solicitud de liquidación y emisión del Bono Pensional ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Destaca la accionante que el Fondo de Pensiones Horizonte reconoció que desde el 21 de junio de 2006 "tiene radicados los documentos que acreditan el derecho de la suscrita", pese a lo cual, según información suministrada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, hasta el día 6 de febrero de 2007 la AFP Horizonte no había solicitado la emisión del bono pensional.

La señora Henao Varela considera que el Fondo de Pensiones Horizonte ha incumplido los términos previstos en los artículos 19 y 20 del Decreto 656 de 1994, así como en el artículo 4 de la Ley 700 de 2001, pues "han transcurrido más de diez (10) meses sin que se me haya negado o reconocido mi pensión".

Por último, la actora informa que le han detectado cáncer de seno y que la incertidumbre acerca del reconocimiento de la pensión le "genera la desafiliación del servicio de EPS" y le obliga a asumir los costos de los medicamentos y de las consultas con especialistas.

2. Fundamentos de la acción y pretensiones La demandante estima vulnerados sus derechos a la vida, a la salud, a la seguridad social, al debido proceso y al mínimo vital y por ello solicita que se le ordene a la AFP Horizonte reconocer, "mediante resolución", la pensión de vejez, pagar las mesadas pensionales, disponer que la EPS que en la actualidad la trata lo siga haciendo, dar "aplicación a los artículos 21 y 22 del Decreto 656 de 1994, que mencionan la obligación de los fondos de pensiones de reconocer pensiones provisionales mientras se tramitan los bonos pensionales y ordenar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que emita el bono pensional Tipo A, requerido por el Fondo de Pensiones Horizonte para reconocer la pensión de vejez.

II. LA DECISION JUDICIAL OBJETO DE REVISION Mediante sentencia calendada el treinta (30) de abril de dos mil siete (2007), el Juzgado Primero Civil del Circuito de Tulúa resolvió conceder la tutela solicitada.

Después de verificar que la nueva acción obedece a circunstancias distintas de las que dieron lugar a una tutela anterior presentada por la demandante, el juez de tutela consideró que en el caso concreto es obligación del Fondo de Pensiones Horizonte requerir al Seguro Social, "para que éste efectúe las correcciones que ha debido hacer" y proceda a certificar

el tiempo laborado por la actora, a fin de que sea posible emitir el bono pensional y decidir, con posterioridad, sobre la solicitud de pensión de vejez.

Apuntó el fallador que aún cuando el Fondo de Pensiones afirma que ha realizado varios requerimientos al Seguro Social y aporta copias de oficios y de constancias de remisión, no está probado que alguno de esos documentos haya sido recibido en su lugar de destino, lo cual comprueba la falta de diligencia con que ha actuado.

A continuación el despacho judicial puntualiza que no es posible ordenar el reconocimiento de la pensión de vejez, pues el juez de tutela "carece de los elementos suficientes que le permitan valorar el eventual derecho que asiste a la afiliada para acceder a su pensión de vejez" y, además, "estaría invadiendo una jurisdicción que no le compete".

Finalmente, en la sentencia se considera que la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público tiene como función mediar entre emisores, contribuyentes y entidades administradoras de bonos pensionales, cuando se presentan discusiones sobre el valor del bono o sobre el método utilizado para su cálculo y, por lo tanto, no se le puede endilgar vulneración de los derechos fundamentales de la demandante, porque en este caso únicamente se reprocha que el Seguro Social no ha realizado las correcciones a su cargo.

Con fundamento en lo anterior, el juez concedió el amparo a la accionante y ordenó al Seguro Social acatar lo dispuesto en la primera tutela y al Fondo de Pensiones Horizonte realizar, en el término de 48 horas, las gestiones necesarias para que el Seguro Social expida la certificación que le corresponde.

III. CONSIDERACIONES 1. Competencia Esta Sala de la Corte Constitucional es competente para revisar la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Cuestión preliminar Tanto la actora en su escrito de tutela, como el Fondo de Pensiones Horizonte en la contestación, ponen de presente que una acción de tutela impetrada con anterioridad fue fallada en sentido favorable a la señora Henao Varela, quien meses después presentó la solicitud de amparo resuelta mediante la sentencia que ahora es objeto de revisión.

Para disipar cualquier duda sobre una posible temeridad es pertinente recordar que la primera acción fue dirigida en contra del Fondo de Pensiones Horizonte y del Instituto de Seguros Sociales, con la finalidad de lograr la expedición de un bono pensional y el consiguiente reconocimiento de la pensión de vejez.

En esa oportunidad el Juzgado Laboral del Circuito de Tuluá, en sentencia fechada el 30 de agosto de 2006, amparó el derecho de petición y ordenó al Instituto de Seguros Sociales disponer, en el término de dos días, lo necesario para que, en el plazo máximo de diez días, certificara, con destino a la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los aportes de pensión realizados por la señora Henao Varela durante el período comprendido entre el 1º de enero de 1995 y el 31 de octubre de 1998, con el empleador Ingenio Pichichi S. A. "para que así puedan las otras entidades entrar a cumplir los trámites de ley para el reconocimiento de la pensión".

Es evidente que la segunda acción de tutela, incoada en abril del presente año, se basa en hechos que guardan similitud con los acabados de reseñar, pues para esa fecha todavía no habían sido certificados los aportes, tampoco se había emitido el bono pensional y, por lo tanto, no estaba reconocida la pensión de vejez.

Sin embargo, no se puede perder de vista que nuevas circunstancias rodean la posterior solicitud de amparo, ya que, de una parte, después de la sentencia favorable proferida al resolver la primera acción, nuevas diligencias se adelantaron sin que se hubiera logrado la emisión del bono y el reconocimiento de la pensión y, de otra parte, se agrega un nuevo elemento, cual es el cáncer de seno padecido por la actora y el riesgo de perder la atención en salud brindada dentro del régimen contributivo.

De conformidad con estas nuevas circunstancias la actora endereza la acción en contra del Fondo de Pensiones Horizonte -que no fue cobijado por la sentencia emitida en la primera tutela- y también contra el Instituto de Seguros Sociales y el Ministerio de Hacienda y Crédito público e incrementa el espectro de derechos invocados al mencionar junto a la seguridad social sus derechos a la vida y a la salud; así como sus pretensiones, por cuanto, fuera de la emisión del bono, solicita el reconocimiento provisional de la pensión de vejez y la continuidad en la prestación del servicio de salud por la EPS que la trata.

La Sala considera que, en las condiciones anotadas, no cabe predicar la existencia de temeridad y, en consecuencia, pasa a revisar la sentencia dictada por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Tuluá el 30 de abril de 2007.

3. El problema jurídico y los asuntos a tratar De la breve exposición que antecede se alcanza a deducir que el objetivo final de la solicitud de amparo constitucional es lograr el reconocimiento y pago de la pensión de vejez a la cual aspira la demandante o, al menos, su reconocimiento provisional, mientras se resuelven los inconvenientes relativos a la expedición del bono pensional y se cumplen las condiciones que tornen viable la adopción de una decisión definitiva.

A la Sala le corresponde, entonces, resolver si es viable ordenar, por vía de tutela, el reconocimiento definitivo o provisional de la pensión de vejez y a fin dilucidar este asunto debe determinar, previamente, si la tutela es procedente para ordenar la emisión de un bono pensional y, en caso afirmativo, quiénes son los responsables de esa emisión, cuáles son las circunstancias del caso concreto y, si en tales circunstancias, cabe o no proferir órdenes orientadas a la emisión del bono y al reconocimiento de la pensión de vejez.

4. La acción de tutela y la emisión de bonos pensionales De la jurisprudencia constitucional se desprende que, como regla general, la acción de tutela no resulta procedente para ordenar el reconocimiento de derechos que sean motivo de litigio, pues es claro que, en principio, las controversias suscitadas entre distintas partes se deben ventilar ante los jueces competentes y en uso de los procedimientos para tal efecto establecidos.

Conforme al anterior planteamiento, una controversia referente a la tardanza en la emisión de un bono pensional escapa a los propósitos de protección inherentes a la acción de tutela. Sin embargo, distintas Salas de Revisión de esta Corte han estimado que cuando la demora en la emisión de un bono pensional impide el oportuno reconocimiento de pensiones de jubilación o de vejez, la acción de tutela procede como remedio excepcional para la protección del derecho a la seguridad social en conexidad con el derecho al mínimo vital y la dignidad humana [1] .

Así, respecto de aquellos casos en los cuales el reconocimiento y pago de una pensión depende de la exigencia de un bono pensional, la jurisprudencia de esta Corporación ha indicado que la tutela procede siempre que no sea utilizada como mecanismo para pretermitir el trámite administrativo correspondiente o para procurar la protección del derecho de petición sin haber presentado solicitud expresa a la entidad encargada de emitir el bono (i) y, de igual manera, ha insistido en que se debe comprobar que los trámites administrativos dilatan de manera injustificada la decisión de fondo sobre la pensión (ii) y que a causa del retardo en la expedición del bono pensional se produce una vulneración de derechos fundamentales, dadas las especiales condiciones de la persona que aspira a obtener la pensión (iii) [2] .

En esta ocasión la Sala analizará las circunstancias del caso concreto a la luz de los mencionados criterios y conforme al orden en que estos han sido enunciados.

4.1. Las diligencias adelantadas para obtener la emisión del bono pensional El 17 de marzo de 2000 la señora María Marlene Henao Varela, quien laboró en el Ingenio Pichichi desde 1967, suscribió el formulario de vinculación al Fondo de Pensiones obligatorias que entonces administraba COLPATRIA y que hoy es BBVA HORIZONTE PENSIONES Y CESANTIAS S. A., habiéndose trasladado así del régimen de prima media con prestación definida al régimen de ahorro individual con solidaridad, situación que le da derecho a un bono pensional destinado a hacer parte del capital con el cual se financia el pago de las prestaciones a cargo del Sistema General de Pensiones.

En relación con el bono pensional el Fondo de Pensiones Horizonte informó que inició el trámite de liquidación y emisión ante la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y que, como resultado de sus gestiones, el 8 de junio de 2001 fue emitido el bono. Empero, en razón de un proceso de reliquidación de bonos pensionales emitidos, no negociados y no pagados, el 5 de febrero de 2004, la mencionada Oficina reliquidó y emitió nuevamente el bono pensional de la actora.

Sin embargo, para la emisión del bono únicamente fueron relacionados los tiempos válidos cotizados al Instituto de Seguros Sociales antes del 1º de enero de 1995, de modo que quedó pendiente la inclusión de los tiempos cotizados al Instituto con posterioridad a esta última fecha y hasta el momento en que se hiciera efectivo el traslado del régimen de prima media con prestación definida, administrado por el Instituto de Seguros Sociales, al régimen de ahorro individual con solidaridad.

Ante la anotada situación, el Fondo de Pensiones le solicitó al Instituto que certificara los aportes realizados por la señora Henao Varela después del 31 de diciembre de 2004 y, con base en la información allegada, la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público liquidó de nuevo el bono y, hallándose conforme con esa liquidación, el 3 de noviembre de 2004 la señora Henao Varela autorizó la emisión que no se había producido en abril del presente año, cuando, según lo reseñado, instauró una segunda tutela.

Ahora bien, la demandante, mediante comunicación fechada el 24 de noviembre de 2005 presentó a BBVA HORIZONTE PENSIONES Y CESANTIAS una solicitud de pensión de vejez anticipada y, como ella misma lo pone de presente en su escrito, el Fondo de Pensiones admite que sólo el 21 de junio de 2006 la interesada allegó la documentación necesaria para efectuar el estudio de la solicitud de pensión.

Con posterioridad a la solicitud de la pensión de vejez, la actora ha elevado distintas peticiones con miras a obtener la emisión de su bono pensional e incluso el Personero Municipal de Tulúa en varias ocasiones dirigió oficios a la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público pidiendo que “se sirvan autorizar la expedición del bono”, así como al Instituto de Seguros Sociales, pero, según la actora, todo ha sido infructuoso, pues ni siquiera la tutela que le fue concedida en agosto de 2006 surtió el efecto deseado.

Luego del fallo en el cual el juez impartió órdenes para proteger el derecho fundamental de petición y según consta en la actuación, la actora ha vuelto a insistir ante el Fondo de Pensiones Horizonte, el Instituto de Seguros Sociales y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con la finalidad de obtener la emisión del bono pensional y, pese a que obtuvo respuestas a sus peticiones, presentó nueva acción de tutela en abril de la presente anualidad, debido a que el problema de fondo seguía sin solucionar y a que le fue diagnosticado cáncer de seno.

El breve recuento que antecede demuestra de manera fehaciente que la actora ha solicitado, por lo demás en forma recurrente, la emisión de su bono pensional y, por lo tanto, no cabe aseverar que mediante el ejercicio de la acción de tutela pretende la obtención de respuestas a peticiones no presentadas o pretermitir el correspondiente trámite administrativo. Así pues, procede apreciar el segundo de los criterios enunciados.

4.2. La dilación de los trámites administrativos orientados a la emisión del bono pensional y sus consecuencias Desde finales de 2004 y antes de que la demandante hubiera formulado su solicitud de pensión de vejez anticipada, las peticiones destinadas a obtener la emisión de su bono pensional no han tenido resultado y desde entonces el Ministerio de Hacienda y Crédito Público hizo notar que en la información enviada por el Instituto de Seguros Sociales no figuraba todo el tiempo pedido por la actora.

De lo expuesto se deduce que el factor que ha impedido la emisión radica en que el Instituto de Seguros Sociales se ha demorado en certificar los aportes realizados por la señora Henao Varela después del 1º de enero de 1995, ya que, a falta

de esa certificación, ni el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ni el Fondo de Pensiones Horizonte pueden proseguir los trámites pertinentes.

Esta circunstancia, ya advertida en el año 2004, vuelve a aparecer en la respuesta que, con fecha 20 de abril de 2007, envió el Ministerio de Hacienda y Crédito Público al juez de tutela y en la cual se lee que "el Seguro Social no ha actualizado la historia laboral posterior a 1994, sin la cual no se puede emitir el bono" y que, "mientras el Seguro Social no actualice el archivo laboral masivo a la Oficina de Bonos Pensionales, la AFP HORIZONTE no podrá solicitar la emisión del bono y en consecuencia la OBP no podrá emitir el bono pensional de la señora HENAO VARELA".

A su vez, el Fondo de Pensiones Horizonte, en comunicación dirigida el 20 de abril de 2007, al despacho de conocimiento, informa que aún cuando el Instituto de Seguros Sociales se comprometió a corregir las inconsistencias presentadas en los periodos de cotización posteriores a diciembre de 1994, "hasta la fecha de presentación de esta acción judicial, en la historia laboral de la señora MARÍA MARLENE HENAO VARELA aún no se refleja la información corregida de las cotizaciones efectuadas al Instituto de Seguros Sociales (ISS) entre el 1º de enero de 1995 y el 31 de octubre de 1998".

Son suficientes las precedentes consideraciones para dar por establecido que ha habido dilación en los trámites administrativos adelantados para obtener la emisión del bono pensional y resta, entonces, determinar si el retraso en la emisión tiene las consecuencias que la demandante indica en su solicitud de amparo.

Sobre el particular, es menester recordar que a finales de noviembre de 2005 la señora Henao Varela pidió que le fuera reconocida y pagada su pensión de vejez y que el Fondo de Pensiones Horizonte admite que la documentación exigida para tal fin fue radicada en forma completa el 21 de junio de 2006, de donde se desprende que entre esta fecha y el momento en que se impetró la acción de tutela transcurrieron 10 meses, sin que el Fondo de Pensiones Horizonte hubiera adoptado una decisión definitiva sobre el reconocimiento y pago de la pensión pedida.

La razón por la cual no se ha podido decidir definitivamente acerca del reconocimiento y pago de la pensión de vejez a la señora Henao Varela es, precisamente, el notable retardo en la emisión del bono pensional, ya que se requiere contar con este para solucionar la petición relativa a la pensión de vejez.

Así las cosas, es claro que la demora en la emisión del bono pensional ha impedido resolver sobre el reconocimiento y pago de la pensión solicitada por la actora y, en tales condiciones, se debe establecer si tal situación comporta la violación de los derechos fundamentales de la señora Henao Varela y si es procedente la tutela para protegerlos.

4.3. La afectación de derechos fundamentales y la procedencia de la tutela Como lo ha destacado la jurisprudencia constitucional, generalmente, la pensión de vejez constituye la única fuente de ingresos a la cual puede aspirar una persona al culminar su vida laboral y, por lo tanto, la prolongación indefinida del trámite administrativo conducente a la emisión de un bono pensional afecta el mínimo vital, en la medida en que retrasa indebidamente el reconocimiento y pago de la pensión de vejez e impide, por lo mismo, percibir los recursos provenientes de esa prestación.

Desde luego, la Corte Constitucional no desconoce que "las etapas definidas para la expedición de los bonos pensionales deben constituir una garantía para que éstos se reconozcan adecuadamente, de tal forma que las entidades que intervienen en esta gestión puedan realizar una evaluación completa y fidedigna de la situación de cada uno de los aspirantes a pensionarse", pero la Corporación también ha sido enfática al señalar que los trámites administrativos no pueden erigirse en obstáculos que impidan la emisión correcta y oportuna del bono pensional, pues si la persona cumple con los requisitos legales tiene derecho a obtener su pensión y no se le pueden oponer inconvenientes de tipo administrativo que escapan a su control, menos aún cuando están de por medio derechos fundamentales como el ya mencionado mínimo vital, la seguridad social o el pago oportuno de las pensiones [3] .

Conforme se ha sostenido en jurisprudencia reiterada, al juez de tutela le es dable “conocer de aquellos casos en los que la prolongada espera en la expedición del bono pensional afecta el derecho de una persona al reconocimiento de la pensión de vejez” y, en tales supuestos, el juez no puede rechazar el amparo aduciendo que el peticionario cuenta con otros medios de defensa, pues los mecanismos judiciales ordinarios “no gozan de la idoneidad para evitar que se vulneren los derechos fundamentales mencionados” [4] .

Pero, el caso que ahora ocupa la atención de esta Sala de Revisión de la Corte tiene un elemento adicional, cual es el estado de salud de la señora Henao Varela, últimamente agravado por las secuelas de un cáncer de seno que, razonable y justificadamente, le hacen temer las repercusiones negativas que una demora en el reconocimiento de su pensión de vejez podría tener sobre su vinculación al régimen contributivo y sobre la futura prestación de los servicios de salud que, en sus circunstancias personales, requiere con apremio.

Así pues, sobre el derecho a la salud de la señora Henao Varela se cierne una amenaza evidente que amerita la intervención protectora del juez de tutela y tampoco en este supuesto cabe alegar la existencia de otros medios judiciales de defensa, puesto el amparo debe procurarse con urgencia y la eficacia de esos otros medios no es mayor que la eficacia propia de la acción de tutela.

A propósito de la existencia de otros medios judiciales de defensa, particular atención merece el incidente de desacato pues, ciertamente, con base en la primera tutela, lo podría intentar la demandante, mas debe repararse en que, al intentarlo, solamente obtendría la protección del derecho de petición para cuya protección el juez de tutela emitió ordenes concretas.

Así pues, resulta dudosa la eficacia del incidente de desacato para superar la violación del derecho al mínimo vital y más dudosa lo es todavía respecto de la protección del derecho a la salud, pues su eventual violación ni siquiera fue planteada en esa primera tutela y, por supuesto, su amenaza tampoco fue objeto de evaluación.

De este modo es claro que la demora en la emisión del bono pensional se traduce en una vulneración de los derechos fundamentales de la señora María Marlene Henao Varela y que la acción de tutela es el mecanismo adecuado para proteger los derechos conculcados.

5. Los responsables de la demora en la emisión del bono pensional El bono pensional de la demandante es del tipo A, modalidad 2 y, como lo ha indicado la Corte, de acuerdo con la regulación vigente, “los denominados bonos tipo A son aquellos que se expiden a los afiliados que se trasladan a los Fondos Privados de Pensiones” y la modalidad 2 hace referencia a “los bonos tipo A que se expiden a favor de los trabajadores cuya primera vinculación laboral válida se inició antes del 1° de julio de 1992” [5] .

Tratándose de esta clase de bonos la entidad administradora es la AFP a la cual esté afiliado el trabajador y, en el caso que se analiza, el Instituto de Seguros Sociales es la entidad contribuyente del bono pensional, cuya liquidación y emisión se tramita ante la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Como se indicó, la demora en la emisión del bono tiene su causa en que el Instituto de Seguros Sociales no ha certificado los aportes posteriores al año de 1994, luego es claro que el mencionado Instituto, como cuentapartista, tiene responsabilidad en el retardo.

A su turno, el Fondo de Pensiones Horizonte hace mención de la negligencia del Instituto de Seguros Sociales y alega no tener responsabilidad en el retraso. Sin embargo, es importante precisar que, en cuanto entidad administradora, a la AFP le corresponde formular la solicitud de emisión del bono pensional, ya que “por mandato de la ley ocupa el lugar del afiliado” [6] y debe emplear “todos los medios hacia un resultado concreto: reconstruir con verosimilitud la historia laboral del afiliado y obtener la emisión del respectivo título y su pago, cuando a ello hubiere lugar” [7] .

Respecto de la actuación de la AFP Horizonte, es importante destacar que en comunicación dirigida a la actora y fechada el 6 de febrero de 2007, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público manifestó que hasta esa fecha la AFP Horizonte no había “solicitado la emisión de su bono pensional”.

Luego, en respuesta a la acción de tutela, calendada el 20 de abril del presente año, el Ministerio informó que el bono pensional emitido el 20 de febrero de 2004 fue anulado “por solicitud de la AFP HORIZONTE” que “hasta la fecha no ha vuelto a solicitar la emisión del bono pensional”, e igualmente puntualizó que es obligación del Fondo “tramitar ante el Seguro Social la petición de que actualice a la OBP, en medio magnético toda la historia laboral”, incluida la posterior a diciembre 31 de 1994. Así las cosas, a la AFP Horizonte también le incumbe la responsabilidad en el retraso.

Por su parte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público adujo que el Juzgado Primero Civil del Circuito de Tulúa carecía de competencia para conocer de acciones de tutelas dirigidas contra entidades del orden nacional y aún cuando el decreto 1382 de 2000 estableció en su artículo 37 que en ese caso les corresponde conocer a los tribunales superiores de distrito judicial, la Corte comparte la posición del juez de instancia en el sentido de que, a la luz de las circunstancias concretas, la actuación del Ministerio depende de que el Seguro Social actualice la historia laboral y de que la AFP vuelva a solicitar la emisión del bono, motivos por los cuales no cabe endilgarle violación de derechos fundamentales.

Con todo, su actuación es necesaria, pues el reconocimiento de la pensión de vejez requiere de la previa emisión del bono pensional y, por lo tanto, la Corte se limitará a impartirle órdenes condicionadas a que el Seguro y la AFP cumplan lo que les corresponde y habida cuenta de que, de todas maneras, el Ministerio fue notificado de la tutela, intervino en el trámite y en su respuesta se mostró dispuesto a emitir “de inmediato” el bono pensional, “tan pronto como el ISS actualice el archivo laboral masivo a la OBP y la AFP HORIZONTE efectúe la solicitud de emisión correspondiente a la OBP”.

La Sala estima que la actitud del Ministerio es acorde con las especiales condiciones de la señora Henao Varela que no admiten más dilaciones y menos aún cuando la actora ha actuado con diligencia en todo lo que le atañe y las etapas que ahora deben cumplirse escapan a su control, pues les toca adelantarlas al Seguro Social, a la AFP y, en los términos señalados, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

6. Las decisiones a adoptar Aunque el Juzgado Primero Civil del Circuito de Tulúa concedió la acción de tutela, lo cierto es que las órdenes impartidas para asegurar la protección de los derechos vulnerados aluden al cumplimiento de la sentencia dictada al resolver la primera acción de tutela, se refieren a la garantía del derecho de petición y no apuntan directamente a superar la vulneración del mínimo vital y la amenaza del derecho a la salud.

Por los anteriores motivos y en armonía con todo lo expuesto, la Sala confirmará la sentencia revisada únicamente en cuanto concedió el amparo solicitado, pero ordenará al Instituto de Seguros Sociales proceder a expedir la certificación sobre el tiempo de trabajo y los aportes realizados por la actora con posterioridad al 31 de diciembre de 1994, así mismo, ordenará a la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público liquidar, emitir y pagar el bono pensional y, finalmente, ordenará a la AFP Horizonte solicitar la emisión del bono pensional y reconocer y pagar la pensión de vejez a la demandante, en los términos de ley.

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

Primero. CONFIRMAR la sentencia proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Tuluá el 30 de abril de 2007 , en cuanto concedió la tutela solicitada y REVOCAR los numerales segundo a sexto de su parte resolutiva.

Segundo. ORDENAR, al Instituto de Seguros Sociales que, una vez notificada la presente sentencia, proceda a expedir una certificación en la que conste la historia laboral de la señora María Marlene Henao Varela y a remitirla, por medios

magnéticos o físicos, a la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, junto con los soportes documentales pertinentes.

En esa certificación debe constar, en especial, la historia laboral posterior al año 1994, así como los aportes que la señora María Marlene Henao Varela realizó por concepto de pensión después de ese año.

Tercero. ORDENAR a la AFP Horizonte que cumpla la obligación de solicitar a la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público la emisión del bono pensional de la señora María Marlene Henao Varela.

Cuarto. ORDENAR, a la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que, con base en la certificación enviada por el ISS y con la solicitud de la AFP Horizonte, liquide, emita y pague el bono pensional de la señora María Marlene Henao Varela, con estricta sujeción a los procedimientos legales establecidos para tal fin.

Quinto. ORDENAR que, cumplido lo anterior, en los términos de ley, la AFP Horizonte reconozca y pague la pensión de vejez a la señora María Marlene Henao Varela.

Sexto. Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados. Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado NILSON PINILLA PINILLA Magistrado MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO Secretaria General [1] Corte Constitucional, Sentencia T-801 de 2006. M. P. Rodrigo Escobar Gil.

[2] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-589 de 2004. M. P. Rodrigo Escobar Gil. [3] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-801 de 2006. [4] Ibídem.

[5] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-989 de 2003. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra. [6] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-147 de 2006. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[7] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-989 de 2003. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 13 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.