

Sentencia T-1128/05

ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional para reconocimiento de pensión de invalidez

ACCION DE TUTELA TRANSITORIA-Debe ser concedida cuando no existen recursos idóneos o se evidencia perjuicio irremediable

Es obligación del juez constitucional, conceder transitoriamente la tutela a los derechos fundamentales invocados por el accionante, cuando en el caso concreto advierta, por una parte, que los recursos ordinarios a los que éste puede acudir para la defensa de sus derechos, no son idóneos para proveer una protección pronta y efectiva a los mismos, y, por otra parte, cuando encuentre que, dada la gravedad de los hechos y la inminencia de un perjuicio irremediable, se requiera de medidas de protección urgentes e impostergables para evitarlo

DERECHO A LA PENSION DE INVALIDEZ-Casos en que adquiere carácter fundamental

En los eventos en que el derecho a la pensión de invalidez adquiere relevancia constitucional y se convierte en un derecho fundamental por su conexidad con la protección de otros derechos fundamentales, el afectado puede solicitar su reconocimiento y pago mediante el ejercicio de la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar el perjuicio irremediable que se configuraría de obligarlo a agotar los mecanismos ordinarios, mientras no cuenta con recursos que garanticen su subsistencia digna y la de su familia.

Téngase presente que las personas que sufren una disminución física o psíquica se encuentran en una condición de discapacidad, por lo que sus derechos gozan de una protección constitucional reforzada en términos del artículo 47 de la Carta.

EMPLEADOR-Asunción de responsabilidad por mora en aportes a seguridad social

ENTIDAD ADMINISTRADORA DE PENSIONES-No puede negar pensión al trabajador

Una entidad administradora de pensiones no puede negar a un trabajador la pensión a que tiene derecho argumentando el incumplimiento del empleador en el pago de algunos meses de aportes, pues al trabajador se le descuentan estas sumas directamente de su salario mensual, siendo por ello el empleador quien tiene la obligación de cotizar los porcentajes equivalentes al factor prestacional a las entidades promotoras de salud y administradoras de

pensiones. la entidad administradora de pensiones no puede obstaculizar el otorgamiento de una pensión a un trabajador al que se le han descontado en forma periódica los aportes correspondientes, debido al incumplimiento de la obligación del empleador de consignar los aportes, por cuanto no es justo que el trabajador deba soportar tan grave perjuicio por una falta del empleador que, además, hubiese podido ser subsanada por la misma entidad.

MINIMO VITAL-En casos de reconocimiento de pensión de invalidez se presume su afectación

El derecho a la pensión de invalidez adquiere el carácter de derecho fundamental por sí mismo, por tratarse de una persona que por haber perdido parte considerable de su capacidad laboral, no puede acceder al mercado de trabajo, de modo que el reconocimiento de dicha pensión entra a convertirse en la única fuente de ingresos con la que cuentan para la satisfacción de sus necesidades básicas, así como para proporcionarse los controles y tratamientos médicos requeridos dada su discapacidad.

MINIMO VITAL-Entidad se niega a reconocerle la pensión de invalidez aduciendo la falta de cotización del mínimo de semanas al sistema

Referencia: expediente T-1151360

Acción de tutela del señor José William Ortiz González, contra la Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías PROTECCION S.A.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ.

Bogotá, D. C., tres (3) de noviembre de dos mil Cinco (2005).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados CLARA INÉS VÁRGAS HERNÁNDEZ, JAIME AURAÚJO RENTERÍA y ALFREDO BELTRÁN SIERRA en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en particular las contenidas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución y el Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo adoptado por el Juzgado Sesenta y Ocho Civil Municipal de Bogotá, en el trámite de la acción de tutela presentada por el señor José William Ortiz González, en contra de la Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías PROTECCION S.A.

El expediente llegó a la Corte Constitucional, por remisión que hizo el Juzgado 68 Civil Municipal de Bogotá, el día veintidós (22) de junio de 2005, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

I. ANTECEDENTES.

1. Hechos

El señor José William Ortiz González a nombre propio interpuso acción de tutela, por considerar que se le están vulnerando sus derechos fundamentales a la seguridad social, a la vida y a la dignidad humana, por cuanto la Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías Protección S.A. se niega a reconocerle el derecho a la pensión de invalidez, alegando que el actor dejó de cotizar al sistema de pensiones, no reuniendo con los requisitos legales para acceder a la misma, esto es, haber cotizado 50 semanas en los últimos 3 años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración de la invalidez. No obstante lo anterior, el actor afirma que su empleador canceló los aportes correspondientes. Sustenta su demanda en los siguientes hechos:

1.1. Señala que de acuerdo a la Historia Laboral del Instituto del Seguro Social ISS, ha venido cotizando para pensión desde el 20 de noviembre de 1969, afiliándose desde el 27 de octubre de 1995 a la AFP Protección S.A. donde continuó aportando a través de su empleador José Jorge Huertas García.

1.2. Comenta que en marzo 4 de 2003 su empleador fue requerido por Protección S.A., para que cancelara los periodos dejados de cotizar respecto a sus trabajadores, o de lo contrario sería demandado ejecutivamente.

1.3. Manifiesta que en acatamiento al requerimiento anterior, “mi empleador José Jorge Huertas García dio cumplimiento y pagó mi cotización a Pensión en el Banco de Colombia con formulario de autoliquidación de Aportes del Fondo de Pensiones Obligatorias de PROTECCION S.A. con las planillas 206450688 del 10 de marzo de 2003 por 4 semanas; 206450689 del 10 de marzo de 2003 por 52 semanas; 206555147 del 11 de marzo de 2003 por 52 semanas; 206555148 del 11 de marzo de 2003 por 52 semanas; 206555150 del 12 de marzo de 2003 por 52 semanas; 206555151 del 14 de marzo de 2003 por 52 semanas; 206569026 del 7 de abril de 2003 por 4 semanas; 206569022 del 6 de mayo de 2003 por 4 semanas; 206569021 de 5 de junio de 2003 por 4 semanas; 206569023 del 8 de julio por 4 semanas; 206569024 del 6 de agosto de 2003 por 4 semanas; 206569025 del 8 de septiembre de 2003 por 4 semanas; 206984815 del 9 de octubre de 2003 por 4 semanas; 206984816 del 10 de noviembre de 2003 por 4 semanas; 206984817 del 10 de diciembre de 2003 por 4 semanas y 206984819 del 13 de enero de 2004 por 4 semanas. Para un gran total de 304 semanas”.

1.4. Afirma que por remisión del ente accionado, el día 24 de junio de 2004 la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, dictaminó su invalidez con una pérdida de capacidad laboral del 58,65% por enfermedad común.

1.5. Dice que ante la solicitud de reconocimiento de su pensión de diciembre 02 de 2003, Protección S.A. a través de comunicación de septiembre 23 de 2004 le informa que “no procede el reconocimiento de la pensión de invalidez” aduciendo que no reunía el requisito del artículo 11 de la Ley 797 de 2003 que exige haber cotizado 50 semanas en los últimos 3 años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración de la invalidez.

1.6. Sostiene que su empleador sí canceló los aportes para pensión que echa de menos el Fondo demandado “con su correspondiente “mora” y de acuerdo con la liquidación que hizo Protección”.

1.7. Concluye señalando que “por mi invalidez ya no me dan trabajo debido a que adolezco de un 40% de DEFICIENCIA, 2,40% DISCAPACIDAD y 16,25% MINUSVALIA, para un gran total de 58,65%, y mi salud y mi vida dependen de lo que me está negando la entidad demandada en tutela que es nada más y nada menos que la Pensión de Invalidez a que tengo derecho por haber cotizado 304 semanas es decir más de las 50 semanas dentro de los últimos tres

años que ordena el art. 39 de la Ley 100 de 1993". Considera que por el estado de incapacidad física en que se encuentra no tiene como subsistir, viéndose obligado a interponer esta acción de tutela con el fin de evitar un perjuicio irremediable.

Por lo anterior solicita se tutelen sus derechos fundamentales invocados, ordenándose al ente accionado reconozca y pague su pensión de invalidez.

2. Respuesta de la entidad demandada - Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías "Protección S.A."

La Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías Protección S.A., a través de la doctora Sonia Posada Arias -Representante Legal Judicial-, se opone a la prosperidad de la acción alegando frente al punto objeto de controversia, que "el no reconocimiento de la pensión es completamente ajustado a derecho, teniendo en cuenta que la fecha de estructuración determinada por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá para el estado de invalidez del señor José William Ortíz fue el 2 de febrero de 2003. Protección S.A. en fecha septiembre 23 de 2004, mediante comunicación radicada con el N° 2004-7649, procedió a negar al hoy tutelante la solicitud de pensión antes mencionada, teniendo en cuenta para ello, el no cumplimiento del requisito de las cincuenta (50) semanas de cotización acreditadas en el Sistema General de Pensiones en los últimos tres (3) años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración, es decir, 2 de febrero de 2003, requisito éste que se encuentra establecido en el Artículo 11 de la Ley 797 de 2003".

Así mismo, manifiesta que no obstante el empleador del accionante haya pagado de forma extemporánea los aportes adeudados con sus respectivos intereses, "dichos pagos no pueden tenerse en cuenta para el cálculo de las cincuenta (50) semanas exigidas por la Ley 797 de 2003, toda vez que, dichos pagos fueron efectuados con posterioridad a la fecha de estructuración del estado de invalidez dictaminada por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, es decir, febrero 2 de 2003 y sólo hasta los días 10, 11, 12 y 14 de marzo de 2004 fueron consignados. Fechas evidentemente muy posteriores a la fecha de su estructuración antes mencionada".

Por último, considera que no es la acción de tutela el escenario adecuado para establecer la procedencia de una pensión sobre la cual no se cumplen los requisitos legales, siendo la jurisdicción ordinaria la vía ante la cual debe el accionante ventilar su inconformidad.

II. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN.

El Juzgado Sesenta y Ocho Civil Municipal de Bogotá, en sentencia del 13 de junio de 2005, negó el amparo de los derechos reclamados, tras considerar que en el presente caso el actor cuenta con otro medio de defensa judicial ante la jurisdicción ordinaria laboral, donde puede ir en busca del reconocimiento pensional pretendido.

Concluye afirmando “que el juez de tutela no puede entrar a ordenar un reconocimiento y pago de una pensión, ni valorar las pruebas de cumplimiento de requisitos, pues no es su labor y se inmiscuiría en asuntos que no son de su competencia, es por ello, por lo que el Juzgado niega el amparo de tutela deprecado”.

La sentencia no fue impugnada.

A continuación se relacionan las más relevantes que obran en el expediente:

* Copia de solicitud de vinculación al Fondo de Pensiones Protección S.A. del señor José William Ortíz González de fecha 27 de octubre de 1995 (folio 96 del cuaderno principal).

* Copia de los oficios de marzo 4 de 2003, julio 31 de 2003 y junio 7 de 2004 dirigidos por Protección S.A. al señor José Jorge Huertas García NIT. 19297120, empleador del señor José William Ortíz González, requiriendo el pago de los aportes pensionales dejados de cancelar (folios 29, 122 y 124 del cuaderno principal).

* Copia de los Formularios de Autoliquidación de Aportes de Protección S.A. debidamente diligenciados y cancelados por el empleador José Jorge Huertas García a nombre del trabajador José William Ortíz González en el Banco de Colombia. Planillas 206450688 del 10 de marzo de 2003; 206450689 del 10 de marzo de 2003; 206555147 del 11 de marzo de 2003; 206555148 del 11 de marzo de 2003; 206555150 del 12 de marzo de 2003; 206555151 del 14 de marzo de 2003; 206569026 del 7 de abril de 2003; 206569022 del 6 de

mayo de 2003; 206569021 de 5 de junio de 2003; 206569023 del 8 de julio; 206569024 del 6 de agosto de 2003; 206569025 del 8 de septiembre de 2003; 206984815 del 9 de octubre de 2003; 206984816 del 10 de noviembre de 2003; 206984817 del 10 de diciembre de 2003 y 206984819 del 13 de enero de 2004 (folios 10 a 25 del cuaderno principal).

* Copia de la Historia Laboral - Periodos de Afiliación al Régimen de Pensiones ISS del señor William Ortíz González, donde se señalan el total de semanas cotizadas en pensiones desde el año de 1969 al 1994 (folios 5 a 8 del cuaderno principal).

* Copia de carta remisoría de fecha diciembre 22 de 2003 enviada por la Directora de Oficina Torre Protección S.A. a la Junta Regional de Calificación de Bogotá y Cundinamarca para la calificación del señor José William Ortíz (folio 104 del cuaderno principal).

* Original del Dictamen de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca de fecha junio 24 de 2004, mediante la cual se determina un porcentaje del 58,65% de pérdida de la capacidad laboral del señor José William Ortíz González (folios 57 a 59 del cuaderno principal).

* Copia de las solicitudes de reconocimiento de pensión del señor José William Ortíz González al Fondo de Pensiones Protección S.A. (folios 97 y 111 a 113 del cuaderno principal).

* Copia de las respuestas a las solicitudes de reconocimiento de pensión de invalidez elevadas por el señor José William Ortíz, suscrita por el Jefe de Departamento Beneficios y Pensiones de la Administradora de Fondos de Pensiones Protección S.A., mediante la cual se le informa que no procede el reconocimiento de la pensión por no reunir los requisitos legales, específicamente haber cotizado 50 semanas en los últimos 3 años inmediatamente

anteriores a la estructuración de la invalidez (folios 30 y 31, 120 y 121 del cuaderno principal).

IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURIDICOS.

1. Competencia.

Esta Corte es competente para revisar los fallos mencionados, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y en las demás disposiciones pertinentes.

2. Presentación del caso y planteamiento del problema jurídico.

El accionante manifiesta que la Administradora de Fondos de Pensiones Protección S.A., le vulnera sus derechos fundamentales a la seguridad social, a la vida y a la dignidad humana, por cuanto ésta se negó a reconocerle su derecho a la pensión de invalidez alegando exclusivamente la falta de cotización del mínimo legal de semanas al sistema, pese a que su empleador pagó los aportes que echa de menos la entidad.

Por su parte, el Fondo accionado afirma que no vulneró derecho fundamental alguno, por cuanto el señor Ortíz González no reunía con uno de los requisitos legales para acceder a la pensión, esto es, haber cotizado 50 semanas durante los últimos 3 años anteriores a la fecha de estructuración de su invalidez. Que si bien el empleador cotizó a favor del accionante las semanas que faltaban, éstos pagos no pueden tenerse en cuenta por ser extemporáneos.

Corresponde entonces a esta Sala de Revisión determinar, si los derechos fundamentales del señor José William Ortíz González fueron vulnerados por el Fondo de Pensiones "Protección S.A.", al negarse a reconocer la pensión de invalidez que el accionante reclama, bajo el argumento de que no reúne el mínimo de semanas cotizadas dado a que su empleador incurrió en mora y efectuó los aportes correspondientes de forma extemporánea.

Para dar respuesta a este problema jurídico, la Sala previamente (i) expondrá lo referente a la procedencia excepcional de la acción de tutela para reclamar el reconocimiento y pago de pensiones de invalidez, y (ii) señalará las consecuencias jurídicas de la mora del empleador en el pago de aportes pensionales.

3. Procedencia excepcional de la acción de tutela para reclamar el reconocimiento y pago de pensiones de invalidez.

3.1. De conformidad con el artículo 8º del Decreto 2591 de 1991, desarrollado por la jurisprudencia de esta Corporación, la tutela procede de forma excepcional, aunque existan otros medios de defensa de los derechos afectados, como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, cuando se reúnen los siguientes requisitos: (i) que los medios de defensa ordinarios no sean idóneos para evitar o poner fin a la vulneración del derecho fundamental invocado, y (ii) que en el caso concreto se requiera de medidas urgentes e impostergables para evitar la consumación de un perjuicio irremediable.

En cuanto al primer requisito, la Corte ha manifestado que la existencia de mecanismos judiciales ordinarios de defensa de los derechos fundamentales invocados, no excluye de por sí la viabilidad de la acción de tutela, toda vez que el juez, en cada caso, debe examinar la proporcionalidad y eficacia de aquellos para evitar la consumación de un perjuicio irremediable. Es decir, el juez constitucional debe establecer en cada oportunidad, si en términos cualitativos, las acciones ordinarias ofrecen la misma protección que se lograría a través de la tutela¹, teniendo en cuenta el contenido de los derechos involucrados.²

Ahora, respecto de la amenaza de consumación de un perjuicio irremediable, la Corte ha sostenido que éste debe reunir las siguientes características:

“En primer lugar, el perjuicio debe ser inminente o próximo a suceder. Este exige un considerable grado de certeza y suficientes elementos fácticos que así lo demuestren, tomando en cuenta, además, la causa del daño. En segundo lugar, el perjuicio ha de ser grave, es decir, que suponga un detrimento sobre un bien altamente significativo para la persona (moral o material), pero que sea susceptible de determinación jurídica. En tercer lugar, deben requerirse medidas urgentes para superar el daño, entendidas éstas desde una doble perspectiva: como una respuesta adecuada frente a la inminencia del perjuicio, y como respuesta que armonice con las particularidades del caso. Por último, las medidas de protección deben ser impostergables, esto es, que respondan a criterios de oportunidad y eficiencia a fin de evitar la consumación de un daño antijurídico irreparable.”⁴

Se trata, en consecuencia, de la existencia de un riesgo inminente de que se produzca un daño sobre los derechos fundamentales del afectado que, de ocurrir, no podría ser reparado,

de modo que las medidas de protección se hacen urgentes e impostergables para que aquél pueda superar tan grave situación.

En resumidas cuentas, es obligación del juez constitucional, conceder transitoriamente la tutela a los derechos fundamentales invocados por el accionante, cuando en el caso concreto advierta, por una parte, que los recursos ordinarios a los que éste puede acudir para la defensa de sus derechos, no son idóneos para proveer una protección pronta y efectiva a los mismos, y, por otra parte, cuando encuentre que, dada la gravedad de los hechos y la inminencia de un perjuicio irremediable, se requiera de medidas de protección urgentes e impostergables para evitarlo.

En tales hipótesis, según el artículo 8º del referido Decreto, el afectado debe acudir en un término máximo de cuatro (4) meses contados a partir de la notificación del fallo de tutela, ante la jurisdicción ordinaria, so pena que, de no instaurar la acción respectiva, los efectos de la sentencia cesen al terminar dicho lapso.

3.2. Vistos los requisitos establecidos por el Decreto 2591 de 1991 y desarrollados por la jurisprudencia de esta Corporación, para la procedencia excepcional de la acción de tutela como mecanismo transitorio de defensa para evitar un perjuicio irremediable, entrará la Sala a examinar la viabilidad de esta acción para requerir el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez.

El derecho a la pensión de invalidez, entendido como el derecho a percibir unas prestaciones económicas y en salud para compensar la situación de infortunio derivada de la pérdida de capacidad laboral sufrida por un individuo que, en consecuencia, posee un carácter esencial⁵, es un derecho de creación legal, pero que deriva directamente del artículo 48 de la Constitución que garantiza a todos los habitantes del territorio nacional el derecho irrenunciable a la seguridad social. La jurisprudencia de esta Corporación ha venido sosteniendo que “la pensión de invalidez constituye un derecho irrenunciable que está dirigido a garantizar la supervivencia de las personas que sufren una disminución parcial o total de su capacidad laboral por razones ajenas a su voluntad. Por esta razón, el derecho a recibir esta pensión puede adquirir el rango de fundamental, cuando se encuentre directamente relacionado con derechos que ostenten tal carácter”⁶.

En este orden de ideas, en tanto su reconocimiento depende de la verificación de una serie

de requisitos legales, tal decisión, en principio, no corresponde al juez de tutela. Sin embargo, cuando la pensión de invalidez adquiere relevancia constitucional por su relación directa con la protección de derechos fundamentales tales como el derecho a la vida, al mínimo vital, a la integridad física, al trabajo o la igualdad,⁷ su reconocimiento y pago sí pueden ser reclamados mediante el ejercicio de la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable⁸. Sostuvo la Corte⁹:

“Se tiene entonces que el derecho al reconocimiento y pago de la pensión de invalidez es un derecho fundamental por conexidad, el cual es susceptible de protección a través de tutela.

En el caso sub judice esta Sala considera que el derecho al reconocimiento de invalidez que reclama el accionante es fundamental, en tanto se encuentra en conexidad con sus derechos a la vida digna, la salud y el trabajo”.¹⁰

Así pues, una persona en tan delicadas condiciones no debería ser sometida al agotamiento de las vías ordinarias de defensa, dado a que ello conllevaría una prolongación injustificada de la afectación de sus derechos fundamentales que terminaría en la consumación de un perjuicio irremediable, en vista de la precaria situación física y económica en que se encuentran.

Por lo tanto, en los eventos en que el derecho a la pensión de invalidez adquiere relevancia constitucional y se convierte en un derecho fundamental por su conexidad con la protección de otros derechos fundamentales, el afectado puede solicitar su reconocimiento y pago mediante el ejercicio de la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar el perjuicio irremediable que se configuraría de obligarlo a agotar los mecanismos ordinarios, mientras no cuenta con recursos que garanticen su subsistencia digna y la de su familia.

Téngase presente que las personas que sufren una disminución física o psíquica se encuentran en una condición de discapacidad, por lo que sus derechos gozan de una protección constitucional reforzada en términos del artículo 47 de la Carta.

4. Consecuencias jurídicas de la mora del empleador en el pago de aportes pensionales.

4.1. Lo establecido en líneas precedentes es relevante para efectos de determinar la procedencia de la tutela, por cuanto sólo si se prueba la relación de conexidad entre la garantía del derecho prestacional y la eficacia del derecho fundamental, procede esta acción como mecanismo expedito e idóneo para alcanzar su protección.

En el caso de la transferencia oportuna de los aportes pensionales por parte del empleador, se evidencia la relación de conexidad que se da entre el derecho a la seguridad social y el mínimo vital del trabajador, pues de ello depende directamente el reconocimiento de la pensión de invalidez a que pueda eventualmente acceder, en caso de que reúna los requisitos legales para ello.

De esta manera, y con el fin de evitar que dicha mora o retardo en la transferencia de los aportes pueda afectar directamente los derechos fundamentales de quien ha visto mermada su capacidad de trabajo en el grado requerido para acceder a la pensión de invalidez, el legislador ha consagrado mecanismos para que las entidades administradoras cobren las cotizaciones y sancionen su cancelación extemporánea, como medio para corregir el funcionamiento del sistema de seguridad social integral y no desproteger al afiliado. Sobre la obligación de pago de aportes del empleador, la sanción por mora y las acciones de cobro, la Ley 100 de 1993 estableció lo siguiente:

“ARTICULO 22. Obligaciones del Empleador. El empleador será responsable del pago de su aporte y del aporte de los trabajadores a su servicio. Para tal efecto, descontará del salario de cada afiliado, al momento de su pago, el monto de las cotizaciones obligatorias y el de las voluntarias que expresamente haya autorizado por escrito el afiliado, y trasladará estas sumas a la entidad elegida por el trabajador, junto con las correspondientes a su aporte, dentro de los plazos que para el efecto determine el Gobierno.

El empleador responderá por la totalidad del aporte aun en el evento de que no hubiere efectuado el descuento al trabajador”.

“ARTICULO 23. Sanción Moratoria. Los aportes que no se consignen dentro de los plazos señalados para el efecto, generarán un interés moratorio a cargo del empleador, igual al que rige para el impuesto sobre la renta y complementarios. Estos intereses se abonarán en el fondo de reparto correspondiente o en las cuentas individuales de ahorro pensional de los respectivos afiliados, según sea el caso.

Los ordenadores del gasto de las entidades del sector público que sin justa causa no dispongan la consignación oportuna de los aportes, incurrirán en causal de mala conducta, que será sancionada con arreglo al régimen disciplinario vigente.

En todas las entidades del sector público será obligatorio incluir en el presupuesto las partidas necesarias para el pago del aporte patronal a la Seguridad Social, como requisito para la presentación, trámite y estudio por parte de la autoridad correspondiente”.

“ARTICULO 24. Acciones de Cobro. Corresponde a las entidades administradoras de los diferentes regímenes adelantar las acciones de cobro con motivo del incumplimiento de las obligaciones del empleador de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional. Para tal efecto, la liquidación mediante la cual la administradora determine el valor adeudado, prestará mérito ejecutivo”. (Subrayas fuera del texto).

Por su parte, el Decreto 1161 de 1994, por el cual se dictan normas en materia del Sistema General de Pensiones, establece:

“ARTICULO 12. Acciones de cobro. Corresponde a las entidades administradoras de los diferentes regímenes entablar contra los empleadores las acciones de cobro de las cotizaciones que se encuentren en mora así como de los intereses de mora a que haya lugar, pudiendo repetir contra los respectivos empleadores por los costos que haya demandado el trámite pertinente, en los términos señalados en el literal h) del artículo 14 del Decreto 656 de 1994.

Estas acciones deberán iniciarse de manera extrajudicial a más tardar dentro de los tres meses siguientes a la fecha en la cual se entró en mora. Lo anterior es aplicable inclusive a las administradoras del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, las cuales podrán iniciar los correspondientes procesos coactivos para hacer efectivos sus créditos de conformidad con el artículo 79 del Código Contencioso Administrativo y el artículo 112 de la Ley 6a. de 1992, y demás normas que los adicionen o reformen”.

El Decreto 2633 de 1994, reglamentario de los artículos 24 y 57 de la Ley 100 de 1993, referente al mismo tema dispone:

“(…) Artículo 5° Del cobro por vía ordinaria. En desarrollo del artículo 24 de la Ley 100 de 1993, las demás entidades Administradoras del régimen solidario de prima media con prestación definida del sector privado y del régimen de ahorro individual con solidaridad adelantarán su correspondiente acción de cobro ante la jurisdicción ordinaria, informando a la Superintendencia Bancaria con la periodicidad que esta disponga, con carácter general;

sobre los empleadores morosos en la consignación oportuna de los aportes, así como la estimación de sus cuantías e interés moratorio, con sujeción a lo previsto en el artículo 23 de la Ley 100 de 1993 y demás disposiciones concordantes.

Vencidos los plazos señalados para efectuar las consignaciones respectivas por parte de los empleadores la entidad administradora, mediante comunicación dirigida al empleador moroso lo requerirá. Si dentro de los quince (15) días siguientes a dicho requerimiento el empleador no se ha pronunciado, se procederá a elaborar la liquidación, la cual prestará mérito ejecutivo de conformidad con lo establecido en el artículo 24 de la Ley 100 de 1993.” (Subrayas fuera del texto).

Es claro, entonces, que los desarrollos legales y reglamentarios atribuyen a las entidades administradoras de pensiones la función de exigir al patrono la cancelación de los aportes pensionales, no siendo posible a aquel alegar a su favor su propia negligencia en la implementación de esa atribución.

4.2. La sentencia SU-430 de 1998 señaló en esa misma línea que una entidad administradora de pensiones no puede negar a un trabajador la pensión a que tiene derecho argumentando el incumplimiento del empleador en el pago de algunos meses de aportes, pues al trabajador se le descuentan estas sumas directamente de su salario mensual, siendo por ello el empleador quien tiene la obligación de cotizar los porcentajes equivalentes al factor prestacional a las entidades promotoras de salud y administradoras de pensiones.

El fallo concluye que la entidad administradora de pensiones no puede obstaculizar el otorgamiento de una pensión a un trabajador al que se le han descontado en forma periódica los aportes correspondientes, debido al incumplimiento de la obligación del empleador de consignar los aportes, por cuanto no es justo que el trabajador deba soportar tan grave perjuicio por una falta del empleador que, además, hubiese podido ser subsanada por la misma entidad.

En armonía con lo anterior, esta Corporación ya había manifestado¹¹:

“En cuanto dice relación con el incumplimiento del pago de los aportes por los empleadores al ISS, la Corte de manera reiterada, ha sostenido que no le es endilgable al empleado y menos aún, puede derivarse contra éste una consecuencia negativa, por la mora del patrono

o empleador en hacer oportunamente el pago de la porción de los aportes que le corresponden, junto con la parte que para el mismo efecto ha retenido de su salario al empleado”.

“Dicho de otra forma, retenidos por el empleador, de la asignación salarial los valores que le corresponde aportar al empleado, surge para aquél la obligación de consignarlos en la oportunidad señalada por la ley y el reglamento, junto con los que son de su cargo. Por lo tanto, siendo el empleador quien efectúa los descuentos o retenciones, si elude el pago a la entidad de seguridad social, tal omisión no le es imputable al empleado, ni pueden derivarse contra éste consecuencias negativas que pongan en peligro su derecho a la salud o a la vida, o a una prestación económica de tanta importancia como la que representa la pensión de invalidez” 12 (Negrilla no original).

Resulta claro el sentido de la jurisprudencia de la Corte sobre este tema, pues no es aceptable hacer recaer sobre el trabajador las consecuencias negativas que se puedan derivar de la mora del empleador en el pago de los aportes en pensiones, toda vez que, no obstante la falta de transferencia de dichas sumas a las entidades administradoras de pensiones, al trabajador se le hicieron las deducciones respectivas, de suerte que resulta ajeno a la situación de mora que, por otra parte, debe ser subsanada por dichas entidades mediante el uso de los instrumentos legales atrás reseñados.

5. Del caso concreto.

5.1. A partir de la situación fáctica inicialmente descrita, no cabe duda que la actuación adelantada por la Administradora de Fondo de Pensiones Protección S.A., de negar el reconocimiento de la pensión de invalidez para quien funge como demandante en la presente causa, por no tener las semanas de cotización al sistema de pensiones que exige la ley, por culpa de su empleador quien no las pagó oportunamente, es a todas luces contraria a la hermenéutica constitucional sobre la materia y, de contera, violatoria de los principios y derechos Superiores de dignidad, mínimo vital y seguridad social.

En primer lugar, se hace necesario señalar que el actor ha estado afiliado al Sistema General de Pensiones desde el año de 1969, como claramente se observa de la Historia Laboral del Instituto del Seguro Social (folios 5 a 8 del cuaderno principal). Tiempo después, para el año de 1995, éste se trasladó al sector privado (folio 96 del cuaderno principal), específicamente

a la Administradora de Fondo de Pensiones y Cesantías “Protección S.A.” como empleado del señor José Jorge Huertas García, permaneciendo en el Sistema de Seguridad Social durante todo el periodo indicado.

Conforme a lo narrado por el accionante y las pruebas obrantes en el expediente, el empleador del señor Ortíz González dejó de cancelar varios periodos de cotización en pensiones, siendo requerido por Protección S.A., así:

“Bogotá, Marzo 4 de 2003 (...) Para nosotros es muy satisfactorio enviarle el estado de su cuenta con nuestros Fondos de Pensiones Obligatorias, por lo tanto, lo invitamos a aclarar la situación que se presenta con los periodos que hasta la fecha no han sido cancelados oportunamente, y que por ende, no se han acreditado en las cuentas individuales de sus trabajadores” (folio 29 del cuaderno principal).

“Medellín, julio 31 de 2003 (...) Desde Jun-02 Protección S.A. ha venido gestionando una labor de cobro a la empresa HUERTAS GARCIA JOSE JORGE con Nit. 19297120, a fin de lograr el pago de los periodos pendientes en el fondo de Pensiones Obligatorias Protección, a la cual no se ha obtenido el pago, como tampoco una respuesta que lleve a un acuerdo conciliatorio en que su empresa se comprometa con el pago de estos aportes” (folio 122 del cuaderno principal).

“Medellín, 7 de junio de 2004 (...) Desde enero de 2003 Protección S.A. ha venido gestionando una labor de cobro al señor HUERTAS GARCIA JOSE JORGE con CC. 19,297,120 a fin de lograr el pago de los periodos pendientes en el fondo de Pensiones Obligatorias Protección, encontramos que su empresa ha realizado algunos pagos por aporte de pensión obligatoria pero aún registra deuda en nuestros sistemas” (folio 124 del cuaderno principal).

No obstante lo anterior, el empleador del accionante omitió cancelar los aportes de los años 1998 a 2003, y Protección S.A. no adelantó las acciones judiciales tendientes al cobro ejecutivo de los mismos.

5.2. Ante los padecimientos del señor Ortíz González por enfermedad común, con fecha 02 de diciembre de 2003 procede a diligenciar la solicitud de pensión ante Protección S.A. anexando la documentación pertinente (folios 97 a 103 del cuaderno principal), ante lo cual la Directora de la Oficina Torre Protección, mediante comunicación de diciembre 22 de 2003

dirigida a la Junta Regional de Calificación de Invalidez (folio 104 del cuaderno principal), solicita la “calificación del estado de invalidez de nuestro afiliado: - JOSE WILLIAM ORTIZ GONZALEZ, identificado con cédula de ciudadanía número 19.132.364 (...) Requerimos determine el origen de la enfermedad, el grado de disminución de la capacidad laboral y la fecha de la estructuración de invalidez.(...) Agradecemos su pronta colaboración a fin de poder definir el derecho a la prestación económica solicitada”. La Junta Regional de Calificación de Invalidez dio respuesta a la anterior solicitud, dictaminando una pérdida de capacidad laboral de 58,65% con fecha de estructuración de invalidez de febrero 2 de 2003 (folios 105 a 108 del cuaderno principal).

Una vez obtenido el dictamen anterior, Protección S.A. entró a resolver de fondo la solicitud de pensión presentada por el actor, decidiendo negarla con fundamento en los siguientes argumentos:

“Medellín, septiembre 23 de 2004 (...) Comunicamos a usted que hemos recibido su solicitud de pensión de invalidez fechada el 02 de diciembre de 2003, estando afiliado al Fondo de Pensiones Obligatorias desde el 27 de octubre de 1995.

Analizada la solicitud, no procede el reconocimiento de la pensión de invalidez, teniendo en cuenta los siguientes antecedentes:

Mediante dictamen del 24 de junio de 2004, la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá determinó una disminución de la capacidad laboral del 58,65% y fecha de estructuración de la invalidez el 02 de febrero de 2003.

La Ley 100 de 1993 en su artículo 38 establece: “Se considera inválida la persona que por cualquier causa de origen no profesional, no provocada intencionalmente, hubiere perdido el 50% ó más de su capacidad laboral”.

La Ley 797 en su artículo 11 establece los requisitos para obtener la pensión de invalidez, así:

“Tendrá derecho a la pensión de invalidez el afiliado al sistema que conforme lo dispuesto en el artículo anterior sea declarado inválido y acredite las siguientes condiciones:

1.- Invalidez causa de por enfermedad: Que haya cotizado 50 semanas en los últimos 3 años

inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración y su fidelidad de cotización para con el sistema sea l menos del 25% del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió 20 años de edad y la fecha de la primera calificación del estado de invalidez”.

(...)

En virtud de lo anterior y teniendo en cuenta que es mayor de 20 años, usted debe tener una fidelidad al sistema de 334.02 y en su historia laboral presenta un total de 872.28 semanas cotizadas al Sistema General de Pensiones; en los últimos tres años cuenta con cero (0) semanas cotizadas, no cumpliendo así con todos los requisitos relacionados en el párrafo anterior”. (folios 30 y 31 del cuaderno original).

Frente al contexto hasta ahora expuesto, destaca la Sala que “Protección S.A.” actuó irregularmente al negar el reconocimiento de la pensión de invalidez arguyendo como exclusiva razón, que el actor no tenía las semanas cotizadas al sistema de pensiones que exigía el derogado artículo 11 de la Ley 797 de 2003¹³, hoy, artículo 1° de la Ley 860 del mismo año, cuando fue el propio Fondo de Pensiones que por su incuria no adelantó las acciones judiciales pertinentes para obtener el pago de los aportes dejados de cancelar por el empleador del accionante, es decir, se amparó en su propia negligencia y la del empleador moroso, haciendo recaer en cabeza del trabajador todas las consecuencias negativas de tal proceder.

Es desproporcionadamente gravoso para el trabajador que éste tenga que asumir solo las consecuencias de omisiones ajenas a su culpa, por cuanto las “consecuencias legales de esa renuencia no pueden afectar el derecho fundamental del trabajador a la seguridad social”¹⁴. Mientras que la entidad administradora tiene a su disposición los medios jurídicos que le permite hacer exigible el pago de las cuotas patronales.

Ha sido enfática esta Corporación en señalar que los derechos de los trabajadores están por fuera del ámbito de disposición del empleador, cuyas decisiones o actuaciones no pueden afectarlos. La jurisprudencia constitucional ha rechazado claramente las acciones de los empleadores que van en detrimento de los derechos ciertos e indiscutibles de los trabajadores, atendiendo a que son éstos quienes forman la parte más débil y desprotegida de la relación de trabajo. Ha dicho la Corte¹⁵:

5.3. Además de la conducta inicial descrita y abiertamente reprobable de Protección S.A., se suma el hecho de que éste no tuvo en cuenta el pago extemporáneo de los aportes hechos por el empleador, quien los canceló con su respectivo interés de mora y de acuerdo a la liquidación que el mismo Fondo efectuó, según lo afirmado por el señor Ortíz González en los hechos de la demanda y no controvertido por la entidad.

Ciertamente, el accionante ante la negativa de reconocimiento pensional radicó ante Protección S.A. el día 01 de octubre de 2004, un escrito pidiendo se revocara la decisión que negó su solicitud de pensión (folios 111 a 113 del cuaderno principal), sustentado en que el empleador había pagado los aportes que echaba de menos el Fondo. En lo pertinente señaló:

“Resulta extraño que el fondo no reconozca los efectos del pago de las cotizaciones atrasadas. Máxime cuando este mismo liquidó el valor adeudado por aportes atrasados y fue quien allano la mora mediante el recibo de las sumas debidas por las citadas cotizaciones.

De ahí que no resulte atinada la afirmación de que el suscrito presenta cero semanas de cotización en los últimos tres años, porque el empleador pago los aportes pendientes a partir del 10 de marzo de 2003, acorde con la forma de pago que le brindó el fondo, cuyas cotizaciones aparecen abonadas a mi estado de cuenta, sin embargo no me las están teniendo en cuenta, a sabiendas que la omisión no provino de mi parte, por tanto debo afrontar el perjuicio que me causaría el hecho de no concederme la pensión de invalidez”.

De las pruebas aportadas al proceso, en efecto se evidencian las copias de los pagos efectuados a partir del día 10 de marzo de 2003 sobre los aportes adeudados (folios 10 a 25 del cuaderno principal), sin que Protección S.A. haya objetado los mismos.

Ante esta nueva situación, el Fondo accionado mediante comunicación del 17 de noviembre de 2004 (folios 120 y 121 del cuaderno principal), decidió confirmar la negativa de la pensión solicitada, arguyendo que “Si bien es cierto, el empleador canceló aportes en mora desde enero de 1998 hasta enero de 2003, también es cierto que lo hizo en fecha muy posterior a la estructuración del estado de invalidez determinado por la Junta Regional de Calificación de Invalidez (2 de febrero de 2003), por tanto, estos aportes no pueden ser tenidos en cuenta para efectos de contabilizarlos para pensión”.

Para esta Sala la posición tomada por la entidad accionada es totalmente abusiva, pues no solo dejó de reconocer la pensión de invalidez cuando no se habían hecho los aportes ante su falta de gestión judicial para cobrarlos ejecutivamente, sino que ahora, cuando el empleador subsanando su omisión los paga voluntariamente, decide no darles efecto pese a haberlos liquidado y recibido, configurando así una purga a la mora.

Así las cosas, de habersele dado una debida validez a los pagos mencionados, el actor contaría con más de 300 semanas anteriores a la fecha de estructuración de su invalidez, superando con creces el mínimo de 50 semanas exigidas por la Ley.

5.4. Ahora bien, conforme a la parte dogmática de esta sentencia, a pesar de asistirle razón al juez de instancia cuando sostiene que la vía procedente para definir la controversia que surge a partir de la negativa de la pensión de invalidez, es el proceso ordinario laboral y no la acción de tutela, también es cierto que el debate adquiere relevancia constitucional, cuando el medio judicial se torna ineficaz porque se amenaza el mínimo vital del accionante. En otras palabras, la controversia entre el Fondo de Pensiones y Cesantías Protección S.A. y el empleador trasciende el mero plano legal para adquirir un carácter constitucional cuando se compromete la efectividad inmediata del derecho fundamental a obtener la pensión de invalidez de una persona disminuida físicamente.

Si bien el accionante no aporta al proceso mayores elementos de juicio que permitan inferir el grado de afectación de sus derechos fundamentales, el derecho a la pensión de invalidez adquiere el carácter de derecho fundamental por sí mismo, por tratarse de una persona que por haber perdido parte considerable de su capacidad laboral, no puede acceder al mercado de trabajo, de modo que el reconocimiento de dicha pensión entra a convertirse en la única fuente de ingresos con la que cuentan para la satisfacción de sus necesidades básicas, así como para proporcionarse los controles y tratamientos médicos requeridos dada su discapacidad. Esta penosa situación coloca al señor Ortíz González en un completo estado de indefensión y vulnerabilidad que hace indispensable la adopción de medidas urgentes para evitar la consumación de un perjuicio irremediable. Al respecto ha sostenido ésta Corporación¹⁷:

“La tutela no sólo debe prosperar cuando se trata de personas que han cumplido los requisitos para la pensión de vejez y no les ha sido reconocida por falta de expedición del

bono pensional. Igualmente, debe ser tutelado el derecho al reconocimiento de la pensión en conexidad con el mínimo vital de aquellas personas que por su estado de invalidez tienen derecho a tal concesión. Tales personas se encuentran en un estado de indefensión y limitación que merece una especial protección. Es muy difícil que alguien a quien se le ha reconocido el porcentaje de incapacidad laboral necesario para ser titular de una pensión de invalidez encuentre otro medio de subsistencia diferente a su mesada". (Subrayas no originales)

En este contexto, la Sala observa que no debe obligarse a José William Ortíz González a agotar las vías ordinarias para obtener el reconocimiento de su derecho a la pensión de invalidez, pues ello conduciría a la consumación de un perjuicio irremediable, no sólo por la necesidad urgente de la pensión de invalidez para atender la situación económica que atraviesa, sino también por su frágil estado de salud, razones suficientes para que se deba conceder la tutela a sus derechos fundamentales como mecanismo transitorio.

En consecuencia, como medida de protección temporal, se ordenará al Fondo de Pensiones y Cesantías Protección S.A., el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez solicitada por el accionante, pero no sin antes advertir a este último que dentro del término señalado por el artículo 8º del Decreto 2591 de 1991, deberá acudir a la jurisdicción ordinaria laboral a fin de que sea ésta la que se pronuncie de manera definitiva sobre su derecho a la referida pensión.

5.5. En síntesis, observa la Sala que la solución dada en esta sentencia se enmarca dentro de los siguientes supuestos: a) La permanencia del actor en el sistema de seguridad social, a través de su afiliación al ISS durante más de 25 años y a Protección S.A por más de 8 años; b) que si bien existió mora patronal, ella en principio no tiene porque repercutir en los derechos del actor, más aún cuando el Fondo de Pensiones no ejercitó las acciones judiciales al efecto; c) que la mora quedó purgada por el recibo de las cotizaciones adeudadas, sin que se aprecie el ánimo de defraudar a Protección S.A.; d) que existían elementos de juicio mínimos para otorgar la tutela, como mecanismo transitorio, dada la gravedad de la discapacidad que padece el actor, correspondiendo por lo tanto a la justicia ordinaria decidir definitivamente sobre el fondo de la controversia.

Con fundamento en las anteriores consideraciones habrá de revocarse el fallo proferido por el

Juez Sesenta y Ocho Civil Municipal de Bogotá que denegó el amparo de los derechos invocados por el actor y, en su lugar, se concederá la protección transitoria del derecho fundamental a obtener la pensión de invalidez de una persona disminuida físicamente, hasta tanto la Jurisdicción Ordinaria decida definitivamente sobre la controversia.

V. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Sesenta y Ocho (68) Civil Municipal de Bogotá, el 13 de junio de 2005, mediante la cual denegó la tutela impetrada.

SEGUNDO.- CONCEDER como mecanismo transitorio la tutela deprecada por José William Ortíz González, en el sentido de amparar sus derechos fundamentales a la seguridad social, a la vida digna y al mínimo vital. En consecuencia en el término de 48 horas la Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías "Protección S.A." deberá reconocer y pagar al peticionario su pensión de invalidez.

TERCERO.- Conforme al art. 8 del Decreto 2591 de 1991, la tutela que en esta providencia se concede permanecerá vigente durante el lapso del proceso laboral que el demandante deberá instaurar ante la justicia ordinaria, en un término máximo de 4 meses, contados a partir de la notificación, so pena de perder efectos.

Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada Ponente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

AUSENTE CON EXCUSA

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Ver la respecto las sentencias T-384 de 1998, T-1316 de 2001 y SU-1070 de 2003, entre otras.

2 Cfr. Sentencia SU-1070 de 2003.

3 Sentencia T-384 de 1998.

4 Sentencia T-1316 de 2001.

5 Cfr. Sentencia T-292 de 1995.

7 Sobre la relación de la pensión de invalidez con la protección de ciertos derechos fundamentales, ha manifestado esta Corporación: “Se garantiza el derecho a la vida, pues se reconoce en favor de quien ha sufrido merma en su capacidad laboral una suma de dinero mensual que le permita velar por su subsistencia, y en caso dado, por la de su familia, y además la integridad física por cuanto como consecuencia de su estado de salud y de sus limitaciones permanentes, el Estado le brinda una especial protección, además de la asistencia médica derivada de su situación personal; se garantiza el derecho al trabajo, ya que cuando el afectado no puede ofrecer al menos la mitad de su capacidad laboral, se le exime de su obligación social de trabajar, y a la vez se preserva su derecho en cuanto si recupera su capacidad, puede volver a desempeñarse en el ejercicio de sus actividades laborales.” Cfr. Sentencia T-619 de 1995.

8 Cfr. Sentencia T-653 de 2004.

9 Sentencia T-888 de 2001.

10 En el mismo sentido se pueden consultar las sentencias T - 619 de 1995, T - 143 de 1998, T - 799 de 1999, T - 714 de 2000, T - 771 de 2003 y T - 272 de 2004.

11 Sentencia C-177 de 1998.

12 En este sentido se puede consultar, entre otras, las sentencias T-334 de 1997 y T-553 de 1998.

13 Mediante Sentencia C-1056 de 2003, la Corte Constitucional declaró inexecutable el artículo 11 de la Ley 797 de 2003 por vicios de trámite. La misma norma se reprodujo a través de la Ley 860 de 2003.

14 Corte Constitucional. Sentencia T-072 de 1997.

15 Sentencia T-272 de 2004. M.P. Jaime Araujo Rentería.

16 Al respecto, ver entre otras, la sentencia T-771 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

17 Sentencia T-771 de 2003. M.P. Jaime Araujo Rentería.