

Sentencia T-1284/01

JUEZ DE TUTELA-Derechos no invocados

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL-Naturaleza jurídica

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL DE PERSONA DE LA TERCERA EDAD-Fundamental por afectación del mínimo vital

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: expediente T-478998

Acción de tutela presentada por Miguel Angel Flórez Páez contra la Alcaldía Distrital de Barranquilla y la Secretaria de Hacienda Distrital de Barranquilla.

Magistrado ponente:

Dr. Manuel José Cepeda Espinosa

Bogotá, D.C., tres (3) de diciembre 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 del 12 de junio de 2001, adoptado por el Juzgado Noveno Laboral del Circuito de Barranquilla, Miguel Angel Flórez Páez contra la Alcaldía Distrital de Barranquilla y la Secretaria de Hacienda Distrital de Barranquilla.

El presente expediente fue escogido para revisión por medio de auto del 31 de julio de 2001, proferido por la Sala de Selección Número Siete y repartido a la Sala Tercera de Revisión.

Hechos

El accionante solicita que se tutelen los derechos al trabajo (artículo 25), al debido proceso

(artículo 29) y a la doble instancia (artículo 31) consagrados en la Constitución Nacional, los cuales estima violados por la Alcaldía de Barranquilla. Estos derechos han sido vulnerados al “poner en peligro el derecho a tramitar el reconocimiento de la pensión ante el ISS”¹. Considera que esta vulneración ocurre porque el Estado no ha asegurado el cumplimiento de su deber para con los asociados. Lo anterior, lo fundamenta en los siguientes hechos:

1. El señor Miguel Ángel Flórez tiene 64 años². Durante el período que va desde el primero de enero de 1969, hasta el 15 de abril de 1981, el actor laboró y cotizó, lo correspondiente a dicho período, al Instituto de Seguros Sociales. Esta entidad le acreditó, a la fecha de corte de diciembre de 1994, un total de 641semanas³ que fueron causadas respecto de una única persona jurídica, la cual el ISS había identificado bajo el numero patronal 17013100025.

1. Para la Alcaldía Distrital de Barranquilla, el señor Flórez Páez ha laborado como Guardián del Departamento Cárcel Distrital de Barranquilla, en dos períodos diferentes, así: un primer período comprendido entre el 1 de febrero de 1991, y el 14 de abril de 1992, y, posteriormente, un segundo período iniciado el 14 de diciembre de 1993 y que va hasta la fecha⁴. Durante estos dos períodos laborales, el señor Flórez Páez ha realizado todo el tiempo, los aportes de salud y pensión correspondientes.

1. Los aportes pensionales del primer período laboral -del 1 de febrero de 1991 al 14 de abril de 1992- fueron cotizados a la extinta Caja de Previsión Social Municipal⁵.

1. Los aportes pensionales del segundo período laboral -del 14 de diciembre de 1993 hasta la fecha- han sido cotizados así: los aportes causados entre el 14 de diciembre de 1993 y el 30 de agosto de 1996, fueron cotizados a la extinta Caja de Previsión Social Municipal; los aportes causados entre el 1 de septiembre de 1996 hasta la fecha actual⁷(o, como mínimo diciembre de 2008) fueron cotizados al Instituto de Seguros Sociales, seccional Atlántico⁹.

1. El 4 de febrero de 2000 el señor Flórez Páez solicitó pensión de vejez, la cual fue negada por el ISS mediante Resolución No. 3421 del 30 de octubre de 2000. Esto debido a que, a pesar de tener la edad exigida para la pensión, “sumado el período laboral como servidor publico y el cotizado al ISS, [el total] de 841 semanas válidamente cotizadas, [resulta] inferior al mínimo de cotización de 1000 semanas o 20 años continuos o discontinuos, exigidos en el artículo 33 de la ley 100 de 1993¹⁰”.

1. Según afirma el actor, los descuentos realizados por nómina no han sido enviados al Instituto de los Seguros Sociales, pues “desde el año 1996 no le aparecen canceladas las cuotas al Seguro Social por parte de la entidad (accionada) y por ello Miguel Angel Flórez Páez no puede obtener la pensión por el Instituto Colombiano de los Seguros Sociales, a lo que tiene derecho por el tiempo que lleva trabajando al Ente Distrital y por su edad cronológica¹¹”

Por todo lo anterior, el actor solicita que se le tutelen sus derechos y, principalmente, el derecho al trabajo, con el propósito de que los descuentos realizados por la Alcaldía se envíen al ISS con el fin de poder obtener el reconocimiento de su pensión.

2. Fallo que se revisa

Pone en consideración del juez la política de reestructuración de los pasivos del Distrito, la cual se encuentra en la etapa de relación de acreedores e inventario de acreencias y resalta que “un fallo de su juzgado ordenando pago inmediato de lo adeudado al accionante daría al traste con este proceso...¹³”.

El Juzgado Noveno Laboral del Circuito de Barranquilla, en sentencia del 12 de junio de 2001, decidió declarar la tutela improcedente “por cuanto no está claramente establecido el derecho a la pensión de vejez o jubilatoria, que podría ser el caso a reclamar por el accionante en sede de tutela.... [Considera que] lo concerniente al no giro de los descuentos como retención (sic) ilegal se debe tramitar ante la jurisdicción ordinaria laboral.¹⁴”

La providencia en cuestión no fue impugnada por el actor y fue seleccionada para revisión mediante auto de 31 de julio de 2001 por la Sala de Selección Numero Siete de la Corte Constitucional.

3. Pruebas solicitadas por la Sala de Revisión

Con fundamento en las atribuciones legales, el magistrado sustanciador, mediante auto de treinta (30) de octubre de dos mil uno (2001), decretó la práctica de pruebas con el fin de determinar la razón por la cual los aportes realizados por el empleado señor Miguel Ángel Flórez Páez, no aparecen acreditados por el Instituto de Seguros Sociales en la resolución que negó la pensión. Con este fin solicitó lo siguiente:

Al Jefe del Departamento de Atención al Pensionado del Instituto de Los Seguros Sociales, Seccional Atlántico:

1. Responder si los aportes realizados por el Señor Flórez Páez, desde el primero (1) de septiembre de 1996 y hasta, mínimo, el primero (1) de noviembre de 2000 -según consta en certificados expedidos por la División de Nóminas y Prestaciones Sociales de la Gerencia de Relaciones Humanas de la Alcaldía de Barraquilla¹⁵- fueron trasladados al Instituto de Seguros Sociales.

1. Explicar las razones por las que no aparece acreditada en el ISS ninguna semana de las cotizadas por el señor Flórez Páez desde 1996, a pesar de que los aportes correspondientes a tales semanas aparecen descontados según consta en los certificados de la Alcaldía.

1. Discriminar, con base en la resolución expedida, el empleador con el que fueron causadas las 841 semanas y ante qué entidad fueron éstas cotizadas.

Al Jefe de la División de Nóminas y Prestaciones Sociales de la Alcaldía de Barraquilla:

Enviar comprobantes de que los aportes hechos por el señor Flórez al ISS, desde el primero

(1) de septiembre de 1996 y hasta, mínimo, el primero (1) de noviembre de 2000 -según oficio del once (11) de diciembre de 2000, expedido por su dependencia-, fueron realmente aportados al Instituto de Seguros Sociales, pues no aparecen acreditados en la Resolución 16 No. 3421 de octubre treinta (30) de 2000 que niega la pensión.

Al señor Miguel Ángel Flórez Páez, o a su apoderado el señor Jaime Rafael Salazar Quintero:

Informar sobre las actuaciones surtidas con posterioridad a la resolución que negó la pensión; y en particular, si respecto de esta resolución se interpusieron los recursos de reposición y apelación que contra ésta procedían según el Código Contencioso Administrativo, y adjuntar copias de las decisiones.

4. Pruebas recibidas por el despacho

Dentro de los términos legales se remitieron a la Corte las siguientes pruebas:

1. Por parte del Jefe de la División de Nóminas y Prestaciones Sociales de la Alcaldía de Barraquilla:

No contestó; en su lugar lo hace un funcionario de la Secretaria de Relaciones Humanas y Laborales, quien, mediante escrito enviado el 8 de noviembre, informó que el señor Miguel Ángel Flórez Páez laboró en la Alcaldía de Barranquilla “desde el 1ero de Febrero de 1991 hasta el 14 de abril/92, y durante ese tiempo cotizó en salud y pensión al (sic) extinta Caja de pensión Social Municipal.¹⁷” La información suministrada no es la solicitada en el auto que decreta pruebas.

1. El apoderado señor Jaime Rafael Salazar Quintero:

En escrito enviado el 13 de noviembre, informa que la Resolución No. 3421 del ISS que niega la pensión, no fue recurrida. Recuenta acerca de un derecho de petición precedente y la tutela que se revisa. Adjunta copia de oficio del 25 de octubre de 2001 en el que un profesional universitario de la Secretaria de Relaciones Humanas y Laborales, -el mismo

funcionario que firmó la respuesta allegada por la Alcaldía- certificó que el señor Flórez Páez “para [efectos de] pensión se encuentra afiliado a la E.P.S. I.S.S.18 ”.

1. El Jefe del Departamento de Atención al Pensionado del Instituto de Los Seguros Sociales, Seccional Atlántico:

No allegó ninguna prueba.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Sala es competente para revisar las sentencias proferidas por los jueces de instancia dentro de los procesos de la referencia, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241-9 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 esta Sala a resolver la siguiente cuestión: ¿Se desconoce el derecho a la seguridad social de una persona que alega haber cumplido el requisito de semanas de cotización, pero a la cual se le niega el reconocimiento de la pensión por no constar en los registros del ISS prueba de que dicho tiempo fue válidamente acreditado?

2.1. De la situación del actor.

De los hechos narrados por el actor y de las pruebas anexadas y allegadas al proceso, observa esta Sala que el señor Miguel Ángel Flórez Páez supera en edad los 60 años que la ley exige a los hombres para aspirar al reconocimiento de su pensión¹⁹. Constata también, que sobre esta condición no existe controversia alguna y que de hecho ésta ya ha sido reconocida por el ISS²⁰.

En cuanto al requisito de tiempo laborado, manifiesta el ISS en la resolución que niega la pensión, que el actor no ha acreditado las 1000 semanas ni los 20 años de trabajo continuo o

discontinuo. Al respecto, esta Sala considera pertinente resaltar que, de las 841 semanas²¹ que el ISS considera como válidamente acreditadas bajo el criterio de “sector publico no cotizado al ISS”, 200 de estas semanas corresponden, exactamente, al tiempo cotizado por el actor a la Caja de Previsión Social Municipal²².

En cuanto al “total de 641 semanas válidamente cotizados (sic) al ISS para el Sistema General de Pensiones” constata la Corte que éste es el mismo número de semanas acreditadas al Seguro Social dentro del período comprendido entre el 1 de enero de 1969 y el 15 de abril de 1981²³; semanas éstas que fueron causadas ante un único empleador. Ahora, de acuerdo con algunos comprobantes de pago²⁴ y descuentos de ese período 1969-1981, el empleador del actor en ese momento era Celanese Colombiana S.A., una empresa privada.

Considerando entonces que las 641 semanas válidamente acreditadas al I.S.S. corresponden a un empleador del sector privado, no queda demostrado que las semanas que el señor Flórez cotizó al ISS como empleado de la Alcaldía de Barranquilla, desde septiembre de 1996 hasta, como mínimo, febrero de 2000, hayan sido válidamente acreditadas ante el I.S.S., a pesar de haber sido descontadas por nómina, según lo certifica la propia Alcaldía de Barranquilla en diversas ocasiones.²⁵

Siendo así, y considerando que la Alcaldía no contestó debidamente la prueba que buscaba establecer el traslado o no de tales descuentos al ISS; esta Sala estima que, aunque incompetente para estudiar el reconocimiento de la pensión, en tanto juez de derechos fundamentales, bien puede valorar si, de los hechos y pruebas que obran en el expediente, es posible entrar a analizar la vulneración del derecho a la seguridad social²⁶.

2.2. La protección constitucional de derechos no invocados por el actor.

Es necesario precisar que si bien el actor no argumentó la violación y vulneración del derecho a la seguridad social, la Sala bien puede proteger este derecho que considera vulnerado por lo que se desprende del proceso. En efecto, la Corte ha dicho que: “el juez de tutela no solamente tiene la facultad sino la obligación de proteger todos los derechos que de conformidad con las pruebas aportadas dentro del proceso encuentre vulnerados, de conformidad con lo establecido en los artículos 3 y 14 del Decreto 2591 de 1991.”²⁷

2.3. Reiteración de jurisprudencia en materia de seguridad social para personas en edad de pensionarse.

La Corte Constitucional refiriéndose a la seguridad social en Sentencia T-323 de 1996, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, manifestó que:

“...evidentes razones de justicia material ... llevaron al constituyente a vincular al Estado con la garantía de la dignidad de quienes, al término de su vida laboral, luego de contribuir con su trabajo a la construcción de la riqueza nacional, merecen de la sociedad, no sólo un justo reconocimiento sino una pensión equivalente a un porcentaje de su salario, para asegurar una vejez tranquila. Frente a este derecho, el Estado debe actuar con toda energía y prontitud, de manera tal que quienes han adquirido, en virtud de su edad y años de trabajo, una pensión de jubilación o vejez, no se vean, ni siquiera transitoriamente, desprotegidos frente a actos arbitrarios o negligentes del propio Estado o de los particulares que por ley estén obligados a asumir la prestación social.”

En cuanto a la naturaleza jurídica del derecho constitucional a la seguridad social, consagrado en el artículo 48 de la Carta Política, esta Corporación, en Sentencia T-426 de 1992, resaltó que:

“El derecho a la seguridad social no está consagrado expresamente en la Constitución como un derecho fundamental. Sin embargo, este derecho establecido de forma genérica en el artículo 48 de la Constitución, y de manera específica respecto de las personas de la tercera edad (CP art. 46 inc. 2), adquiere el carácter de fundamental cuando, según las circunstancias del caso, su no reconocimiento tiene la potencialidad de poner en peligro otros derechos y principios fundamentales como la vida (CP art. 11), la dignidad humana (CP art.1), la integridad física y moral (CP art. 12) o el libre desarrollo de la personalidad (CP art. 16) de las personas de la tercera edad (CP art. 46).”

La Sentencia T-323 de 1996, antes citada, precisó que:

“En síntesis, la Corte ha entendido que el derecho a la seguridad social y en especial el derecho a la pensión de jubilación o vejez, en los términos definidos por la ley, constituye un derecho de aplicación inmediata en aquellos eventos en los cuales está destinado a suplir el mínimo vital básico de las personas de la tercera edad. Lo anterior, no sólo por su estrecha

relación con el derecho al trabajo, sino porque en tratándose de personas cuya edad hace incierta una virtual vinculación laboral, su transgresión compromete la dignidad de su titular, como quiera que depende de la pensión para satisfacer sus necesidades básicas.”

2.4. La vulneración del mínimo vital cuando no se ha reconocido la pensión de vejez.

En el caso presente, si bien es cierto que el actor no argumentó la afectación del mínimo vital, esta Sala estima que, por tratarse de un hombre que supera la edad para pensionarse, se presume que el derecho de pensión guarda conexidad con el derecho al mínimo vital²⁸, para efectos de admitir la procedibilidad de la tutela como el mecanismo para la protección de los derechos del actor.

En el presente caso, a pesar de que el actor continúa trabajando, procede la tutela para la protección de su derecho a la seguridad social, por conexidad con el mínimo vital, pues resultaría absurdo que para efectos de la protección del derecho a la seguridad social ante omisiones de la administración a través de la acción de tutela, tuviera el actor que desvincularse, sustraerse de toda fuente económica para garantizar su subsistencia y la de su familia, y entonces si, solicitar el amparo constitucional. Si bien no es clara una vulneración de estos derechos en las circunstancias del caso, si lo es la existencia de una amenaza directa y presente

El actor en este caso ya no quiere (desde febrero de 2000 solicitó su pensión de vejez²⁹) y, además, no tiene que seguir trabajando. Sin embargo, ha seguido laborando para suplir las deficiencias en el sistema de información del Instituto de Seguros Sociales.

En este orden de ideas, debe ser claro entonces que el Estado no puede trasladar al actor las consecuencias de la ineficiencia de las entidades. Así, independientemente del tipo de problema que haya obstaculizado el reconocimiento a la pensión del señor Flórez Páez, “el cumplimiento de los compromisos laborales y pensionales por parte de entidades estatales...debe regirse por los principios de eficacia y eficiencia consagrados en el artículo 209 de la Carta. (Ya que) la función pública debe ajustarse al cumplimiento de estos dos principios, los cuales son, a la vez, pautas de comportamiento de la administración dentro del Estado Social de Derecho y mecanismos para desarrollar los fines esenciales del Estado.³⁰”

IV. DECISION

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:

Segundo.- ORDENAR Alcaldía Distrital de Barranquilla, que en el término de quince (15) días, contados a partir de la notificación de esta providencia, si no lo ha hecho todavía, efectúe los traslados de los aportes descontados al actor para efectos de su pensión de vejez al Instituto de Seguros Sociales y certifique al señor Miguel Ángel Flórez Páez el cumplimiento de esta orden para que el actor pueda presentar su solicitud de reconocimiento de la pensión de jubilación en el plazo más breve posible.

Tercero.- PREVENIR a la Alcaldía Distrital de Barranquilla y al Instituto de Seguros Sociales, de conformidad con lo previsto en el artículo 24 del Decreto 2591 de 1991, para que cuando un juez o magistrado les solicite allegar pruebas, lo hagan con toda diligencia, pertinencia y seriedad.

Cuarto.- Por Secretaría General, líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese 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 MENDEZ

Secretaria General

1 Cfr. folio 2

2 Cfr. folio 16

3 Cfr. folios 19 y 20

4 Cfr. folios 10, 12, 17 y 74

5 Cfr. folio 4,

6 Cfr. folios 4, 11 y 13

7 Cfr. folio 73

8 Cfr. folio 4

9 Cfr. folios 4, 11, 15, 17 y 73

10 Cfr. folio 13

11 Cfr. folio 1

12 Cfr. folio 30

13 Cfr. folio 32

14 Cfr. folio 41

15 Se adjunta copia de los certificados que obran en el expediente.

16 Se adjunta copia de la Resolución que obra en el expediente.

17 Cfr. folio 61

18 Cfr. folio 73

19 Artículo 33, Ley 100 de 1993

20 Cfr. folio 13

21 Cfr. folio 13

22 Cfr. folios 4, 11, 13 y 65

23 Cfr. folios 19 y 20

24 Cfr. folios 5, 6, 7, 8 y 9

26 Si hasta agosto de 1996, hay 841 semanas cotizadas; de septiembre de 1996 a diciembre de 2000, han transcurrido 211 semanas más en las que el actor ha continuado laborando y para efectos del reconocimiento solo le faltaban 159 semanas que, para enero de 2000, ya había completado. Si además sigue trabajando, como parece inferirse del folio 73, el señor Flórez habría laborado aproximadamente 40 semanas más.

27 Corte Constitucional, Sentencia T-684 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Este caso trataba sobre el no pago de pensiones por no haberse expedido el bono pensional. En el mismo sentido ver, entre otras, la Sentencia T-492/92, MP. Alejandro Martínez Caballero y Fabio Morón Díaz. En ella se señala que no está “vedado al juez de tutela proteger derechos no invocados expresamente por el peticionario, pues si los elementos allegados al proceso le permiten colegir que se están quebrantando o amenazando otras garantías fundamentales, no solamente tiene la facultad sino la obligación de declararlo así, adoptando las medidas adecuadas a ese propósito.” En Sentencia T-463/96, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, en la que la actora solicitaba la protección de los derechos a la igualdad, al libre desarrollo de la personalidad y a la libertad de escoger profesión u oficio, la Corte encontró, además, que se había vulnerado el principio de buena fé: “Por ello, si el juez encuentra afectados derechos no invocados por el petente, no sólo puede sino que debe referirse a ellos en su sentencia y

decidir lo pertinente, impartiendo las órdenes necesarias para su cabal y plena defensa. De tal empeño depende la eficacia de la acción y el consiguiente imperio de los mandatos constitucionales. El juez, especialmente en materia de tutela, tiene a su cargo un papel activo, independiente, que implica la búsqueda de la verdad y de la razón, y que riñe con la estática e indolente posición de quien se limita a encontrar cualquier defecto en la forma de la demanda para negar el amparo que de él se impetra”.

28 Reiterando sobre el efecto que, el incumplimiento, violación o vulneración del derecho a la seguridad social, tiene sobre la vida y la dignidad humana en personas de la tercera edad, la Corte en Sentencia T-528/97 manifestó: “La seguridad social como derecho constitucional, adquiere su connotación de fundamental cuando atañe a las personas de la tercera edad y aquellas personas cuya debilidad es manifiesta. De esta manera cuando una entidad, pública o particular tiene a su cargo la prestación de la seguridad social, su incumplimiento acarrea un grave perjuicio. Y es como consecuencia de esa protección especial que dichas personas requieren, que dicho derecho a la seguridad social adquiere su condición de derecho fundamental, pues de su incumplimiento, violación o vulneración se colocan en peligro otros derechos fundamentales como la vida, la dignidad humana, la integridad física, y por su puesto el trato especial que merecen las personas de la tercera edad.”

29 Parece que el actor estaba cuidadosamente contando sus semanas para jubilarse porque a fecha de febrero de 2000, cuando solicita pensión de vejez al ISS, él habría cotizado, 1001 semanas así: las 841 semanas cotizadas al ISS respecto de empleador privado y cotizadas a la caja de previsión como guardián de la cárcel de Barranquilla y 160 semanas más cotizadas al ISS también como guardián de la cárcel Barranquilla y que venían siendo descontadas de su salario desde septiembre de 1996.

30 Corte Constitucional, Sentencia T-684 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.