

Sentencia T-143/98

DERECHO A LA PENSION DE INVALIDEZ-Fundamental por conexidad

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. Sin embargo, la configuración del derecho surge a partir de la verificación de requisitos legales, cuyo examen, en principio, no es materia del juez de tutela, pues sólo en caso de que existan implicaciones constitucionales dicho juez adquiere competencia.

DERECHO A LA PENSION DE INVALIDEZ-Mora patronal en pago de aportes

El reconocimiento y pago de las pensiones legales es un derecho constitucional de los trabajadores asalariados que goza de protección y garantía efectiva por parte del Estado, el cual, a su vez, deriva de una obligación legal y constitucional de afiliar y cotizar a la seguridad social, derecho que es irrenunciable. La mora patronal en el pago de menos de 2 cuotas no puede traducirse en negación de derecho a la pensión de invalidez al trabajador, como quiera que el Estado debe garantizar el cumplimiento del principio de efectividad del derecho “irrenunciable” a la seguridad social, para lo cual dispuso una serie de mecanismos judiciales y administrativos que permiten el cobro de las cuotas en mora. Es desproporcionadamente gravoso para el trabajador que éste tuviese 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”. Mientras que la entidad administradora tiene a su disposición los medios jurídicos que le permite hacer exigible el pago de las cuotas patronales.

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL INEFICAZ-Negativa a otorgar pensión de invalidez por mora en aportes/DERECHO A LA PENSION DE INVALIDEZ-Afectación del mínimo vital por no reconocimiento

Si bien asiste 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 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. Esta Sala reitera la jurisprudencia de la Corte Constitucional que ha señalado que el titular de un derecho fundamental en condiciones de debilidad manifiesta no está obligado a soportar la carga que implica la definición judicial de la controversia, pues “la inminencia y gravedad del perjuicio y la urgencia e impostergabilidad de las medidas para impedir su consumación” hacen que deba concederse la tutela del derecho a la seguridad social. Someter a un litigio laboral al solicitante, le ocasiona un grave perjuicio y un desconocimiento de su derecho al mínimo vital, pues las condiciones de debilidad manifiesta, que incluso excede la urgencia que se presenta en caso de pensionados, demuestra una urgencia inminente que requiere el amparo inmediato de los derechos del solicitante de la tutela.

Referencia: Expediente T-145.474

Accionante: Jaime Paz Benavides

Demandado: Instituto de Seguros Sociales. Seccional Valle del Cauca

Temas:

Negativa al pago de pensión de invalidez por incumplimiento patronal de aportes.

Derecho constitucional al pago de pensiones en caso de protección al mínimo vital

Magistrado Ponente:

Santa Fe de Bogotá, D.C., veinte (20) de abril de mil novecientos noventa y ocho (1998).

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Fabio Morón Díaz, Vladimiro Naranjo Mesa y Alejandro Martínez Caballero, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de tutela identificado con el número de radicación T-145.474, instaurado por Jaime Paz Benavides, en contra de la Seccional del Valle del Cauca del Instituto de Seguros Sociales.

I. ANTECEDENTES

1.1. La Solicitud

El actor interpone acción de tutela en contra de la seccional Valle del Cauca del Instituto de Seguros Sociales, por cuanto considera vulnerados sus derechos a la seguridad social y a la salud. En consecuencia, solicita que se ordene a la entidad demandada le sea reconocida la pensión de invalidez.

2. Los hechos

- El 16 de julio de 1994, el accionante sufrió un accidente de trabajo que le produjo secuelas permanentes, pues presenta “marcha antalgica lenta”, “parapares deficit motor más marcado en el miembro inferior interno” y limitaciones a la marcha en puntillas y sobre talones (folio 33).
- El Instituto de Seguros Sociales valoró el estado físico del solicitante en una pérdida del 51% de su capacidad laboral y, en consecuencia, el 18 de octubre de 1994, declaró su estado de invalidez.
- Como consecuencia de lo anterior, el accionante solicitó al Instituto de Seguros Sociales, el reconocimiento de la prestación económica por invalidez en accidente de trabajo. No obstante, a través de la Resolución 001139 del 21 de febrero de 1997, la petición fue negada, por cuanto el empleador se encontraba en mora en el pago de sus aportes, desde el 1 de julio de 1994. La nota anexa a la Resolución explicó que “a la fecha de ocurrencia del accidente Julio-16-94, la empresa no figura a paz y salvo en sus aportes al I.S.S.” (folio 20).

- El accionante interpuso recurso de reposición y apelación contra el acto administrativo que negó la pensión de invalidez, pero la decisión fue confirmada mediante Resoluciones 970135 de 1997 y 980004 de 1998.

- La relación laboral entre el solicitante de tutela y su empleador se terminó en el mes de octubre de 1994, fecha desde la cual no ha logrado vinculación laboral que le permita obtener cierta capacidad económica para sobrevivir. Es por ello, que desde esa fecha no realiza aportes a la seguridad social ni a la salud.

- A partir del mes de octubre de 1997 se suspendieron todos los servicios médicos que el ISS prestaba al señor Paz Benavides, como quiera que ya se había resuelto negativamente la prestación económica de invalidez.

II. DECISIÓN JUDICIAL QUE SE REvisa

2.1. En primera y única instancia correspondió decidir al Juzgado 11 Penal Municipal de Cali, quien en sentencia de agosto 19 de 1997, negó la tutela del derecho a la vida y a la salud y concedió el derecho de petición del accionante. El juez consideró que el solicitante puede agotar la vía gubernativa y con ella puede acudir a la justicia ordinaria laboral para dejar sin efectos el acto administrativo que negó la prestación económica. Por consiguiente, a su juicio, existen otros medios de defensa judicial que excluyen la procedencia de la acción de tutela.

De otro lado, el juez de instancia consideró que el demandado no vulneró los derechos a la vida y a la salud del peticionario, pues la Ley 100 de 1993 y sus decretos reglamentarios señalan expresamente que la cotización para riesgos profesionales es una obligación ineludible del empleador, por lo que el incumplimiento de 2 o más cuotas origina la desafiliación automática del trabajador. No obstante, el juez aclara que el Acuerdo 027 de 1993 dispone que los trabajadores dependientes que se afecten por un hecho omisivo del empleador tienen derecho a cancelar el valor correspondiente a los aportes en mora, multa e intereses causados por la omisión. Por consiguiente, el juez señala que el ISS debió notificar al trabajador la omisión patronal para que él asuma la obligación y así se reconozca la correspondiente prestación. Pero, como a juicio del juzgado, el demandado no cumplió con las normas laborales, ordenó una investigación disciplinaria administrativa para “los funcionarios involucrados en la negación del derecho de pensión de invalidez profesional del

señor Jaime Paz Benavides”

Finalmente, pese a que el accionante no solicitó la protección del derecho de petición, el juzgado consideró que el demandado lo transgredió, pues encontró que desde el 18 de junio de 1996, el señor Paz Benavides solicitó de manera escrita una nueva valoración médica con el objeto de establecer un aumento en las secuelas del accidente, pero a la fecha del fallo aún no había sido resuelta. En consecuencia, ordenó que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la providencia se de respuesta definitiva a la petición. Así mismo, dispuso que se inicie investigación disciplinaria en contra de los funcionarios que omitieron el deber de resolver oportunamente la petición.

III. MATERIAL PROBATORIO APORTADO

En razón a que dentro del expediente existían importantes deficiencias probatorias, esta Sala de Revisión, mediante auto del 26 de enero de 1998, consideró pertinente decretar una inspección judicial en la entidad demandada. Dicha diligencia se practicó los días y en las horas señaladas para ese efecto, dentro de la cual se constató lo siguiente:

- La solicitud de nueva valoración médica que realizó el peticionario ya fue resuelta y aquella conserva la incapacidad laboral del 51%.
- En razón a la mora patronal de aportes relativos a riesgos profesionales, se encontró que al interior del Instituto de Seguros Sociales existe información contradictoria, pues la lectura de microfichas en la oficina de historia laboral señala que el empleador estuvo en mora a partir del mes de septiembre de 1994, como quiera que la calificación de los meses junio, julio y agosto corresponde a “1A” que significa “que no hay mora, porque se debe el mes en ejercicio y este se paga mes vencido” (folio 104). Sin embargo, la oficina de cartera informó que el empleador estuvo al día en sus pagos hasta el 30 de junio de 1994 y que se retrasó a partir del mes de julio del mismo año, el cual fue cancelado el 30 de agosto de 1994. Posteriormente, el empleador presentó nuevos retrasos por lo que firmó un compromiso de pago, que se avala con un pagaré, en donde se responsabilizaba a pagar el monto total de la deuda.
- El actor no tiene trabajo desde el momento en que fue desvinculado de la empresa como consecuencia del accidente de trabajo, pues “mi vida fue la construcción” e “intenté buscar

trabajo en vigilancia pero no he conseguido”. Además, el accionante aduce que “no tengo ingresos propios, me ayuda la familia, mi medio hermano, mi hermana Ligia en cuya casa vivo y mi papá que tiene 74 años... Yo no tengo propiedades ni herencia”.

IV. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente, a través de esta Sala de Revisión, para revisar la sentencia proferida dentro del proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241 numeral 9o. de la Constitución Política, en concordancia con los artículos del 33 al 36 del Decreto 2591 de 1991.

Asunto bajo revisión

2. Como primera medida debe precisarse que el juez de instancia concedió el derecho de petición del actor, pues a la fecha del fallo no se había dado respuesta oportuna y definitiva a una solicitud que elevó el accionante. Del material probatorio que se aportó al expediente se encontró que la petición ya fue resuelta. Por consiguiente, la protección del derecho es improcedente, como quiera que hay carencia total de objeto. Por tal razón, se negará el amparo del derecho de petición.

3. Ahora bien, luego de la declaratoria del estado de invalidez como consecuencia de accidente de trabajo, el accionante solicitó la correspondiente pensión de invalidez. Después de tres años, el Instituto de Seguros Sociales negó la prestación, por cuanto a la fecha del accidente el empleador se encontraba en mora en el pago de los aportes por riesgos profesionales. El juez de instancia, negó la tutela porque consideró que no se vulneraron los derechos a la salud y a la vida del actor. Así mismo, agregó que existen otros medios de defensa judicial que hacen improcedente la acción de tutela.

Lo anterior evidencia que el problema jurídico que la Corte debe resolver es si el Instituto de Seguros Sociales debía exonerarse de la obligación de asumir el pago de la pensión de invalidez, por mora patronal en la entrega de aportes a la seguridad social, o si su negativa vulnera derechos fundamentales. Para ello, se deberán analizar tres aspectos: el primero relativo a si se trata de un derecho fundamental o de un derecho legal. El segundo punto, si

la seccional Valle del Cauca del Instituto de Seguros Sociales debía negar la pensión de invalidez del peticionario por incumplimiento patronal de 16 días, a la fecha del accidente de trabajo. Y, finalmente se estudiará si, en el presente caso, la existencia de otros medios de defensa judicial hace improcedente la acción de tutela.

Excepcionalidad del carácter fundamental de la pensión de invalidez

4. La pensión de invalidez es un derecho de creación legal que deriva directamente de la Constitución (art. 25, 48 y 53), con el cual se “busca compensar la situación de infortunio derivada de la pérdida de la capacidad laboral, mediante el otorgamiento de unas prestaciones económicas y de salud, cuya característica fundamental es su condición de esenciales e irrenunciables”¹. En este contexto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional² ha señalado que este derecho, que en principio es subjetivo ordinario, puede adquirir el rango de fundamental sólo en el evento en que se encuentre directa e inmediatamente relacionado con derechos que ostenten el carácter de fundamentales. La Corte así lo explica:

“El derecho al reconocimiento y pago de la pensión de invalidez, o en su defecto de la indemnización sustitutiva, se encuentra en conexidad con el derecho a la vida, la integridad física, el trabajo y la igualdad, entre otros, por cuanto a través de dicha prestación, lo que pretende el Estado es dar cumplimiento al mandato constitucional que impone como deber el de garantizar a todos los habitantes “el derecho irrenunciable a la seguridad social.” 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.”³

En síntesis, 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. Sin

embargo, la configuración del derecho surge a partir de la verificación de requisitos legales, cuyo examen, en principio, no es materia del juez de tutela, pues sólo en caso de que existan implicaciones constitucionales dicho juez adquiere competencia.

Pensión de invalidez y periodos de mora patronal en el pago de la cotización

6. El reconocimiento y pago de las pensiones legales es un derecho constitucional de los trabajadores asalariados que goza de protección y garantía efectiva por parte del Estado, el cual, a su vez, deriva de una obligación legal y constitucional de afiliarse y cotizar a la seguridad social, derecho que es irrenunciable (C.P. art. 48). Pues bien, de manera específica, el Estado obliga al empleador a afiliarse a sus trabajadores y a efectuar la totalidad de la cotización al sistema general de riesgos profesionales (artículos 16 y 21 del Decreto 1295 de 1994), de ahí que en caso de que suceda el riesgo, por accidente de trabajo o por enfermedad profesional, la entidad administradora de riesgos profesionales que haya recibido, o le corresponda recibir el monto de las cotizaciones del período en el cual ocurra cualquiera de los sucesos, será responsable del pago de las prestaciones correspondientes (artículo 6º del Decreto 1772 de 1994).

7. No obstante lo anterior, resulta pertinente aclarar que en relación con el derecho al reconocimiento de la pensión de invalidez de trabajadores dependientes, se deben diferenciar dos momentos en el sistema general de riesgos profesionales, a saber: la afiliación y la cotización. La primera, es la manera de vincular a un trabajador al sistema, la cual es obligatoria y su inobservancia genera, además de sanciones pecuniarias y administrativas, la responsabilidad exclusiva del empleador de asumir el riesgo profesional. Mientras que la cotización es el medio para mantener la vinculación al régimen, la cual también es obligatoria, pero su incumplimiento no siempre implica la separación de aquel. En efecto, el artículo 16 del Decreto 1295 del 22 de junio de 1994 dispone que:

“El no pago de 2 o más cotizaciones periódicas, implica, además de las sanciones legales, la desafiliación automática del sistema general de riesgos profesionales, quedando a cargo del respectivo empleador la responsabilidad del cubrimiento de los riesgos profesionales”

De lo anterior se colige que, una vez se efectúe la afiliación del trabajador, la entidad que asume los riesgos profesionales es responsable del pago del siniestro, siempre y cuando el empleador no se encuentre en mora de más de dos cotizaciones periódicas. Pues bien, la

hermenéutica de la norma que se transcribió en precedencia, permite deducir que la mora patronal en el pago de menos de 2 cuotas no puede traducirse en negación de derecho a la pensión de invalidez al trabajador, como quiera que el Estado debe garantizar el cumplimiento del principio de efectividad del derecho “irrenunciable” a la seguridad social, para lo cual dispuso una serie de mecanismos judiciales y administrativos que permiten el cobro de las cuotas en mora. (artículos 91 y 92 del Decreto 1295 de 1994).

8. Sumado a lo expuesto, para esta Sala resulta claro que es desproporcionadamente gravoso para el trabajador que éste tuviese 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”⁴. Mientras que la entidad administradora tiene a su disposición los medios jurídicos que le permite hacer exigible el pago de las cuotas patronales. Por consiguiente, la entidad administradora de riesgos profesionales no puede excusarse del pago de una prestación cuando el trabajador no se ha desafiliado del sistema, lo cual sucede, de acuerdo con la norma transcrita, después de dos meses de incumplimiento en el pago patronal.

En relación con las consecuencias del incumplimiento del empleador de afiliar a los trabajadores y cotizar oportunamente al Instituto de Seguros Sociales, la Corte expuso:

“Las vicisitudes que surjan de la aplicación de las normas que regulan las relaciones entre el seguro social y la empresa, para efectos de la determinación de la obligación concreta del pago del servicio ..., quedan supeditadas a la prestación efectiva. Dicho en otras palabras, el interés legal relativo a la delimitación de las cargas entre el empleador y el seguro social, debe ceder frente al interés constitucional que consiste en la protección del derecho fundamental a la seguridad social de una persona que demanda este servicio en los términos de un mínimo vital.”⁵

9. Ahora bien, de acuerdo con el material probatorio que se allegó al expediente, el accidente de trabajo que produjo la invalidez del accionante sucedió el 16 de julio de 1994. El empleador cumplió con la obligación de cotizar por riesgos profesionales hasta el 30 de junio de 1994, pues a partir de esa fecha realizó los pagos en forma retrasada, como quiera que la cuota del mes de julio la canceló en agosto de ese año y la de agosto en septiembre de 1994. Posteriormente, el 21 de febrero de 1997, el ISS negó la prestación porque a la fecha

de ocurrencia del accidente de trabajo, la empresa no figuraba a paz y salvo en sus aportes. Como puede observarse, la mora de la cotización, que fue menor a dos cuotas, obliga al reconocimiento de todas las prerrogativas y obligaciones derivadas de la afiliación y, a su vez, el Instituto de Seguros Sociales conserva el derecho a exigir judicialmente el pago. Por lo tanto, el demandado desconoce que las consecuencias del incumplimiento del empleador no debían predicarse del trabajador y, con esta actuación, transgrede el derecho al pago de la pensión de invalidez que tenía el accionante que aún continuaba afiliado al sistema.

10. Una vez demostrado que la entidad demandada desconoció arbitrariamente un derecho fundamental, la Corte entra a analizar si, en el caso particular, la existencia de otros medios judiciales de defensa excluyen la procedencia de la acción de tutela.

11. Si bien le asiste 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 Instituto de Seguros Sociales y el trabajador 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.

En este orden de ideas, esta Sala reitera la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁶ que ha señalado que el titular de un derecho fundamental en condiciones de debilidad manifiesta no está obligado a soportar la carga que implica la definición judicial de la controversia, pues “la inminencia y gravedad del perjuicio y la urgencia e impostergabilidad de las medidas para impedir su consumación”⁷ hacen que en el presente caso deba concederse la tutela del derecho a la seguridad social del peticionario. En relación con la procedencia de la acción de tutela en casos en donde el no reconocimiento de la pensión de invalidez transgrede el mínimo vital, la Corte ha dicho:

Cuando la autoridad pública o el particular encargado de prestar los servicios inherentes a la seguridad social la vulneran, al privar arbitrariamente a una persona de la pensión de invalidez que le permite su digna subsistencia, están sometidos a la jurisdicción constitucional en cuanto amenazan de manera directa derechos constitucionales, por lo cual

la controversia acerca de la correspondiente protección judicial no debe darse en el plano de la ley sino en el nivel superior de la normatividad fundamental. De allí que tenga validez en tales casos la acción de tutela, si falta un mecanismo ordinario con suficiente aptitud y eficacia para imponer de manera inmediata el debido respeto a los preceptos constitucionales.⁸

Así pues, someter a un litigio laboral al solicitante, le ocasiona un grave perjuicio y un desconocimiento de su derecho al mínimo vital, pues las condiciones de debilidad manifiesta, que incluso excede la urgencia que se presenta en caso de pensionados, demuestra una urgencia inminente que requiere el amparo inmediato de los derechos del solicitante de la tutela.

DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR el numeral primero de la sentencia de agosto 19 de 1997, proferida por el Juzgado 11 Penal Municipal de Cali. En su lugar, CONCEDER la tutela del derecho a la seguridad social en conexidad con los derechos a la vida digna, a la salud y al trabajo del señor Jaime Paz Benavides y, en consecuencia, ORDENAR al Instituto de Seguros Sociales - Seccional Valle del Cauca- que, en un término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente sentencia, revoque el acto administrativo que negó el derecho a la pensión de invalidez y se le reconozca tal prestación.

Segundo.- CONFIRMAR los numerales segundo y tercero de la sentencia de agosto 19 de 1997, proferida por el Juzgado 11 Penal Municipal de Cali.

Tercero.- COMUNICAR la presente sentencia al Instituto de Seguros Sociales -Seccional Valle del Cauca-, al actor de la tutela y al defensor del pueblo.

Cuarto.- LÍBRESE por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

FABIO MORÓN DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Corte Constitucional. Sentencia T-292 de 1995. M.P. Fabio Morón Díaz

2 Al respecto pueden consultarse, entre otras, las sentencias de la Corte Constitucional T-056 de 1994, T-209 de 1995, T-292 de 1995, T-627 de 1997.

3 Corte Constitucional. Sentencia T-619 de 1995. M.P. Hernando Herrera Vergara

4 Corte Constitucional. Sentencia T-072 de 1997. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

5 Corte Constitucional. Sentencia T-005 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

6 Entre otras, pueden consultarse las sentencias de la Corte Constitucional T-05 de 1995, T-209 de 1995, T-287 de 1995 y T-045 de 1997.

7 Corte Constitucional. Sentencia T-225 de 1993. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

8 Corte Constitucional. Sentencia T-246 de 1996. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.