

T-330-98

Sentencia T-330/98

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL-Fundamental por conexidad/DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL DEL NIÑO-Fundamental /DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL DE PERSONA DE LA TERCERA EDAD-Carácter fundamental

La jurisprudencia de la Corte ha señalado que el derecho constitucional proclamado en el artículo 48 superior no es, en principio, fundamental, pues hace parte de aquellas garantías denominadas sociales, económicas y culturales enunciadas a lo largo del capítulo 2 del Título II de la Carta, dado su contenido prestacional y su eminente sentido programático, es decir que su cumplimiento o eficacia depende de factores políticos y económicos, los primeros que implican la decisión o voluntad de implementar la forma de proporcionar a las personas servicios asistenciales y los segundos que suponen la posibilidad de asumir su costo. En ciertas ocasiones el derecho constitucional a la seguridad social debe ser tratado como fundamental, no obstante carecer de esta calidad en principio y, en tales circunstancias, debe ser protegido a través de la acción de tutela, cuando su vulneración o amenaza significa, a su vez, violación o amenaza de un derecho de carácter fundamental, caso en el cual se lo ha considerado como un derecho fundamental por conexidad. Sin embargo, este derecho constitucional, ha dicho la Corte, es fundamental cuando se predica de los niños, según el expreso mandato contenido en el artículo 44 superior, y cuando sus titulares son personas de la tercera edad, en vista de que, en este último caso, “se hace efectivo a través del pago de las correspondientes mesadas pensionales y la prestación de los servicios médico-asistenciales”, y “el mínimo vital de los ancianos, quienes se encuentran excluidos del mercado laboral o hallan serias dificultades para acceder a un empleo, depende por entero de los recursos que perciben por concepto de las pensiones”.

DERECHOS CIERTOS E INDISCUTIBLES-Protección

Ha sido enfática esta Corporación en señalar reiteradamente 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.

DERECHO A LA PENSION DE JUBILACION-Falta de cotización del empleador a pesar de realizar descuentos

ACCION DE TUTELA-Mecanismo excepcional y subsidiario/MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Alcance/ACCION DE TUTELA TRANSITORIA-Procedencia

La acción de tutela solamente procede cuando el individuo no cuente con otro mecanismo de defensa judicial, o cuando existiendo éste, no sea tan eficaz como ella para la protección de los derechos amenazados o vulnerados efectivamente, de manera que la víctima se encuentre al borde de sufrir un perjuicio irremediable. Quiso el Constituyente efectividad y no solamente reconocimiento formal del mecanismo de defensa judicial alternativo, al punto que el legislador, al desarrollar el artículo 86 de la Carta, expresamente dejó consignada la obligación para el juez de tutela de apreciar la existencia de dichos mecanismos en concreto, “en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante”. Por tal razón, si el juez observa que el mecanismo de defensa judicial no es eficaz en relación con el caso concreto puesto a su consideración y que, consecuentemente, no conduce a la satisfacción de los derechos invocados, está obligado a ampararlos en sede de tutela, sin esperar a que el asunto llegue ante su juez natural. Ahora bien, la procedencia transitoria de la acción de tutela solo es viable cuando el demandante se encuentra próximo a sufrir un perjuicio irremediable, situación que es distinta a cuando el mecanismo judicial alternativo es ineficaz, aunque no haya perjuicio irremediable de por medio, pues, en este caso, la tutela procede como mecanismo definitivo de defensa de los derechos invocados, como si no hubiera medio judicial para su protección.

DERECHO AL MINIMO VITAL DEL PENSIONADO-Pago oportuno de mesadas

Referencia: Expediente T-158796.

Demandante: Matilde García de Medina.

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ.

Santafé de Bogotá D.C., tres (3) de julio de mil novecientos noventa y ocho (1998).

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política y por medio de apoderado, Matilde García de Medina solicitó la protección de su derecho constitucional fundamental a la seguridad social, cuya vulneración imputa a la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Telecom), entidad que, según la demandante, no ha cancelado los valores correspondientes a la pensión restringida de jubilación reconocida en su favor y causada en los meses comprendidos entre el 1 de agosto de 1996 y la fecha de iniciación de presentación de la demanda.

Argumenta que ningún otro ingreso percibe aparte de dicha pensión, la cual fue pagada normalmente hasta el 31 de julio de 1996, pero dejó de cancelarse por la empresa demandada a partir de esa fecha y sin justificación alguna.

II. LOS FALLOS EN REVISION.

La primera instancia.

En sentencia dictada el 10 de diciembre de 1997, el Tribunal Superior de Santafé de Bogotá D.C., Sala de Decisión Laboral, negó el amparo solicitado en esta oportunidad, argumentando la existencia de otro mecanismo de defensa judicial de los derechos invocados, los cuales son de rango simplemente legal, dijo, previa la consideración de que “el perjuicio que pueda ocasionarse con la conducta de la accionada no es irremediable, pues mediante la acción judicial se puede establecer el derecho que fije la ley”.

La segunda instancia.

La Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia confirmó el fallo pronunciado por el juez de primera instancia¹, al considerar que la omisión de la entidad demandada “a lo sumo habría vulnerado derechos patrimoniales que, como lo sostuvo el a quo, no son susceptibles de amparo por la vía de la acción de tutela

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

Primera. La Competencia.

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional es competente para pronunciarse en el asunto de la referencia, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 y 241-9 de la Carta Política, y los artículos 33 a 36 del decreto 2591 de 1991, habiendo sido seleccionado por la Sala correspondiente y repartido al Magistrado Sustanciador, de conformidad con el reglamento de esta Corporación.

Segunda. La Materia.

Reiterar la constante jurisprudencia relativa al pago oportuno de mesadas pensionales de personas de la tercera edad, cuando éstas constituyen su mínimo vital. Además, aplicar para el caso concreto lo dispuesto en las sentencias C-179 de 1997, M.P. Fabio Morón Díaz, y C-177 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero, en donde la Sala Plena de esta Corporación afirmó que los problemas de los empleadores, específicamente los que tengan para cumplir con sus obligaciones laborales, no tienen por qué afectar a los trabajadores y menos cuando el conflicto surge de la relación jurídica existente entre el empleador y una sociedad administradora de pensiones.

Tercera. El derecho constitucional a la seguridad social.

La jurisprudencia de la Corte en torno a este tema ha señalado que el derecho constitucional proclamado en el artículo 48 superior no es, en principio, fundamental, pues hace parte de aquellas garantías denominadas sociales, económicas y culturales enunciadas a lo largo del capítulo 2 del Título II de la Carta, dado su contenido prestacional y su eminente sentido programático, es decir que su cumplimiento o eficacia depende de factores políticos y económicos, los primeros que implican la decisión o voluntad de implementar la forma de proporcionar a las personas servicios asistenciales y los segundos que suponen la posibilidad de asumir su costo².

También esta Corporación ha comprendido que en ciertas ocasiones el derecho constitucional a la seguridad social debe ser tratado como fundamental, no obstante carecer de esta calidad en principio y, en tales circunstancias, debe ser protegido a través de la acción de tutela, cuando su vulneración o amenaza significa, a su vez, violación o amenaza de un derecho de carácter fundamental³, caso en el cual se lo ha considerado como un

derecho fundamental por conexidad⁴.

Sin embargo, este derecho constitucional, ha dicho la Corte, es fundamental cuando se predica de los niños, según el expreso mandato contenido en el artículo 44 superior⁵, y cuando sus titulares son personas de la tercera edad, en vista de que, en este último caso, “se hace efectivo a través del pago de las correspondientes mesadas pensionales y la prestación de los servicios médico-asistenciales” ⁶, y “el mínimo vital de los ancianos, quienes se encuentran excluidos del mercado laboral o hallan serias dificultades para acceder a un empleo, depende por entero de los recursos que perciben por concepto de las pensiones” ⁷.

Cuarta. El cumplimiento de las obligaciones del empleador para con sus trabajadores, no puede verse afectado por circunstancias imputables exclusivamente a él.

Ha sido enfática esta Corporación en señalar reiteradamente 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.

Así, por ejemplo, ha considerado vulneratorias de los derechos fundamentales de los trabajadores, las situaciones en las cuales, por un conflicto entre el empleador y las sociedades administradoras de pensiones, las mesadas correspondientes no llegan a sus destinatarios porque la segunda se niega a pagarlas, alegando la falta de las cotizaciones correspondientes al empleador, habiendo hecho éste los descuentos al trabajador, según las disposiciones legales sobre la materia.

La Corte ha sido clara en establecer que las entidades encargadas de prestar los servicios de la seguridad social del trabajador no pueden suspenderlos alegando incumplimiento del empleador, en vista de lo anteriormente señalado, de que tal actitud puede vulnerar los derechos constitucionales fundamentales de los trabajadores, pero, sobre todo, de que en tal circunstancia surge la obligación para la entidad de prestar los servicios requeridos y agotar los mecanismos legales adecuados para satisfacer sus derechos. En otras palabras, por encima de los derechos generalmente de contenido patrimonial de las entidades encargadas

de satisfacer las necesidades de los trabajadores en cuanto a seguridad social, están los derechos de índole constitucional de éstos⁸.

Así lo ha sostenido expresamente:

“La jurisprudencia de la Corte Constitucional relativa a la acción de tutela de los derechos fundamentales, ha sido enfática en sostener que los conflictos suscitados entre las empresas que no realizan los aportes de ley al sistema de seguridad social y las entidades encargadas de prestar ese servicio no tienen por qué afectar al trabajador que requiera la prestación de los mismos o que aspire al reconocimiento y pago de pensiones, toda vez que para lograr la cancelación de los aportes se cuenta con las acciones de ley.

Además, que:

“Para garantizar el principio de igualdad era necesario dar similar tratamiento tanto a los aviadores civiles cuyas empresas han cumplido con el pago de aportes a CAXDAC, como aquellos aviadores cuyas empresas han incumplido con dicho pago, para efectos del reconocimiento y goce de la pensión de jubilación”¹⁰.

Esta doctrina es aplicable a los casos en los cuales los empleadores contratan con otras entidades la asunción de las obligaciones laborales, bien por contratos de fiducia o interadministrativos, estos últimos cuando se trata de entidades públicas, entre otros, en el sentido de que la discusión sobre el objeto contratado no puede interferir el cumplimiento de los deberes para con los trabajadores. Por ejemplo, la discusión entre las partes contratantes sobre a quién le corresponde asumir determinada prestación, no debe trascender la esfera contractual y, por ende, no puede afectar el derecho del trabajador a percibirla, pues él no depende de lo que haga el empleador para satisfacerlo.

Quinta. La tutela como mecanismo excepcional y subsidiario de protección de los derechos fundamentales de las personas.

El artículo 86 de la Constitución y el artículo 6 del decreto 2591 de 1991, son claros en advertir que los derechos fundamentales de las personas deben protegerse por los jueces ordinarios, entendiendo por tales los distintos al juez constitucional, por medio de los procedimientos también ordinarios dispuestos en la legislación para ello, entendiendo por

procedimientos ordinarios todos los mecanismos diferentes a la acción de tutela.

Es así como la acción de tutela solamente procede cuando el individuo no cuente con otro mecanismo de defensa judicial, o cuando existiendo éste, no sea tan eficaz como ella para la protección de los derechos amenazados o vulnerados efectivamente, de manera que la víctima se encuentre al borde de sufrir un perjuicio irremediable¹¹.

Muchas veces es formalmente identificable, con facilidad, el otro mecanismo de defensa judicial de los derechos, pues si partimos del principio de la plenitud del ordenamiento jurídico, fuerza concluir que todos los derechos tienen su medio de defensa judicial, en vista de que es al juez a quien el Constituyente le ha encargado su protección, como autoridad pública que debe proteger a las personas en su vida, honra, bienes¹², etc. y como integrante de la Rama Judicial del Poder Público que se ocupa de aplicar la ley.

Pero en esta parte quiso el Constituyente efectividad y no solamente reconocimiento formal del mecanismo de defensa judicial alternativo, al punto que el legislador, al desarrollar el artículo 86 de la Carta, expresamente dejó consignada la obligación para el juez de tutela de apreciar la existencia de dichos mecanismos en concreto, “en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante”¹³. Por tal razón, si el juez observa que el mecanismo de defensa judicial no es eficaz en relación con el caso concreto puesto a su consideración y que, consecuentemente, no conduce a la satisfacción de los derechos invocados, está obligado a ampararlos en sede de tutela, sin esperar a que el asunto llegue ante su juez natural.

Ahora bien, la procedencia transitoria de la acción de tutela solo es viable cuando el demandante se encuentra próximo a sufrir un perjuicio irremediable, situación que es distinta a cuando el mecanismo judicial alternativo es ineficaz, aunque no haya perjuicio irremediable de por medio, pues, en este caso, la tutela procede como mecanismo definitivo de defensa de los derechos invocados, como si no hubiera medio judicial para su protección¹⁴.

Sexta. El caso concreto.

Por sentencia del 10 de agosto de 1995, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cundinamarca decidió “condenar a la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Telecom), a reconocer y pagar a Matilde García de Medina una pensión restringida de jubilación,

equivalente al salario mínimo legal, a partir del momento en que acredite el cumplimiento de los 60 años de edad con posterioridad al despido o desde el momento de dicho despido, si para entonces ya los hubiese cumplido” 15.

El despido ocurrió el 15 de junio de 1991, fecha para la cual la demandante ya contaba con la edad exigida por el Tribunal y, por ende, la Empresa Nacional de Telecomunicaciones procedió a cumplir la orden transcrita, expidió la resolución 25000105-000175 del 11 de julio de 1996 y ordenó el pago de todas las mesadas pensionales a partir del 15 de junio de 1991, hasta el 31 de julio de 1996. Además, liquidó el valor a pagar a partir de esa fecha, el cual, como es obvio, debía ser pagado mes a mes a partir del 1 de agosto de ese año.

Sin embargo, el pago de las mesadas pensionales a partir del 1 de agosto de 1996, no se ha efectuado porque entre la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Telecom) y la Caja de Previsión Social de las Comunicaciones (Caprecom), existe un conflicto jurídico por quién debe asumir la carga prestacional en favor de Matilde García de Medina, lo cual es claro a partir de las pruebas que obran en el expediente, en especial el oficio 025152 del 30 de diciembre de 1996¹⁶, por medio del cual la Jefe de la División de Prestaciones Económicas de Caprecom, Ingrid Barragán Cortes, informa a la Jefe de la División de Recursos Humanos (E) de Telecom, Elsa García Murcia, que el pago de la pensión sanción corresponde exclusivamente a la entidad condenada a ello y, de ninguna manera, a las cajas de previsión.

También surge con claridad la existencia de dicho conflicto, de la lectura del oficio 00135000-02958, enviado al a quo por Telecom el 9 de diciembre de 1997, en el cual señala que “la Empresa Nacional de Telecomunicaciones no reconoce ni cancela ningún tipo de pensión, en razón a los contratos celebrados con ese objeto, de tiempo atrás entre Telecom y Caprecom E.P.S. Con base en lo anterior, me permito remitirle los contratos interadministrativos No. C-0021-95 con su correspondiente adicional y modificatorio; C-0001-97 y C0011-97, celebrados entre Telecom y Caprecom E.P.S., en el cual (sic) Caprecom asume la responsabilidad de reconocer y cancelar las pensiones de los servidores públicos de Telecom” 17.

Pues bien, que dichas entidades resuelvan su conflicto sin desconocer los derechos de la extrabajadora aquí demandante, de acuerdo con la cuarta consideración de esta sentencia,

en vista de que él ha afectado gravemente su mínimo vital y, por consiguiente, su derecho constitucional fundamental a la seguridad social, porque Matilde García de Medina, quien actualmente cuenta 70 años de edad, no tiene otro ingreso aparte de esa pensión que le debe, sin duda, la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, gracias al reconocimiento que le hizo la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Cundinamarca.

Extraña a la Sala que Telecom haya planteado el conflicto al que se ha hecho referencia, después de señalar expresamente en la tercera consideración de la resolución 25000105-000175 del 11 de julio de 1996, por medio de la cual se cumplió la orden judicial mencionada, que “por tratarse de una pensión impuesta a la Empresa, esta pensión restringida de jubilación es independiente de las que reconoce Caprecom y corre a cargo exclusivo de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones Telecom”.

De otro lado y en relación con el argumento que esgrimieron los jueces de instancia para negar el amparo solicitado, encuentra la Sala que en el presente caso el proceso ejecutivo no es eficaz para satisfacer el derecho fundamental vulnerado, pues por tratarse del mínimo vital de la demandante, sin el cual se entiende que se pone en peligro su existencia en condiciones dignas, el pago de las mesadas pensionales se requiere inmediatamente y esto no se puede lograr con dicho procedimiento.

Ordenando el pago de la mesada pensional devengada en el momento de la notificación de esta providencia y previniendo a Telecom para que cancele oportunamente las mesadas que se causen en el futuro, la Sala protegería el mínimo vital de la demandante y, en principio, sería improcedente la acción de tutela para el cobro de las mesadas debidas desde el 1 de agosto de 1996 hasta la fecha en que se cumpla la orden mencionada, como lo solicitó el apoderado de la peticionaria. No obstante y de acuerdo con lo expuesto en la quinta consideración de esta providencia, estima la Sala que obligar a Matilde García de Medina a iniciar otro proceso judicial en contra de Telecom, sería conducirla a que no pueda percibir en vida tales emolumentos, que constituyen un derecho ya reconocido judicialmente, atendiendo a la avanzada edad que ahora tiene.

Y es que según las tablas de mortalidad del DANE, que fueron objeto de análisis por esta Corporación en un pronunciamiento anterior¹⁸, la expectativa de vida de quienes han entrado en la séptima década de existencia es muy reducida, a tal punto que, en esa

sentencia, se diferenci6 a los demandantes de acuerdo con su edad, considerando que tenían derecho al reconocimiento y pago de la pensión de vejez solo quienes tuvieran 70 años o más, en tanto que obligarlos a iniciar un proceso judicial ordinario para ello, dijo la Corte, hubiera sido ponerlos al borde de un perjuicio irremediable: la muerte sin alcanzar a recibir las mesadas pensionales. Por esa razón, en el fallo citado se concedió la tutela como mecanismo transitorio de defensa de los derechos invocados.

Sin embargo, en el presente caso no hay lugar a conceder la tutela como mecanismo transitorio, que implica una orden vigente hasta el pronunciamiento del juez natural del asunto, el cual debe ser solicitado por la demandante dentro de un término perentorio dado por la Sala, en vista de que su orden se concreta a que Telecom pague las mesadas pensionales causadas entre el 1 de agosto de 1996 y la fecha de cumplimiento de este fallo, con lo cual desaparece la razón para demandar del juez ordinario, el reconocimiento de tales prestaciones económicas.

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

RESUELVE

Primero. REVOCAR la sentencia pronunciada por la Corte Suprema de Justicia en Sala de Casación Laboral, el 5 de febrero de 1998, por medio de la cual se confirmó la dictada en primera instancia por el Tribunal Superior de Santafé de Bogotá D.C., Sala de Decisión Laboral, el 10 de diciembre de 1997, en el sentido de negar la acción de tutela iniciada en contra de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Telecom), por Matilde García de Medina.

Segundo. TUTELAR el derecho a la seguridad social de la demandante, ordenando a la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Telecom) que, dentro de las setenta y dos (72) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, cancele a Matilde García de Medina la mesada de la pensión restringida de jubilación correspondiente al mes de julio de 1998, reconocida en su favor por la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Cundinamarca y en el valor indicado en la sentencia del 10 de agosto de 1995.

Tercero. ORDENAR que en el término de un (1) mes contado a partir de la notificación de la

presente sentencia, Telecom cancele a la demandante el valor de las mesadas comprendidas entre el 1 de agosto de 1996 y el 30 de junio de 1998, calculando su monto de acuerdo con el salario mínimo mensual legal vigente a la fecha de esta providencia.

Cuarto. ORDENAR que las mesadas pensionales causadas en el futuro, sean canceladas a la demandante dentro de los diez (10) días siguientes al mes devengado y prevenir a la Empresa Nacional de Telecomunicaciones para que, en lo sucesivo, se abstenga de incurrir en la omisión que dio lugar a la presente acción de tutela.

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia del 5 de febrero de 1998.

2 Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia SU-043 de 1995, M.P. Fabio Morón Díaz, reiterada en la Sentencia SU-111 de 1997, Sala Plena, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

3 Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia SU-111 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

4 Sobre los criterios para determinar la fundamentalidad de un derecho constitucional, puede consultarse Corte Constitucional, Sala Primera de Revisión, Sentencia T-406 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón.

5 Corte Constitucional, Sala Octava de Revisión, Sentencia T-236 de 1998, M.P. Fabio Morón Díaz.

6 Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión, Sentencias T-323 de 1996 y T-299 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

7 Ibídem.

8 Sobre el tema de la prevalencia de derechos constitucionales sobre los de contenido puramente patrimonial, ver Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-265 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero y Sala Octava de Revisión, Sentencia T-639 de 1997, M.P. Fabio Morón Díaz.

9 Sala Plena, Sentencia C-179 de 1997, M.P. Fabio Morón Díaz.

10 Idem.

11 Corte Constitucional, Sentencia T-527 de 1992, M.P. Fabio Morón Díaz. Sala Tercera de Revisión, Sentencia T-008 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Sala Quinta de Revisión, Sentencia T-098 de 1998 M.P., José Gregorio Hernández Galindo, entre otras.

13 Decreto 2591 de 1991, artículo 6, numeral 1°.

14 Corte Constitucional, Sala Octava de Revisión, Sentencia T-639 de 1997, M.P. Fabio Morón Díaz.

15 Copia del fallo obrante a folio 26 del expediente.

16 Folios 40 a 42.

17 Folio 53 del expediente.

18 Sala Primera de Revisión, Sentencia T-076 de 1996, M.P. Jorge Arango Mejía.