

T-491-92

Sentencia No. T-491/92

#### DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL/DERECHOS FUNDAMENTALES-Determinación

La fundamentalidad de un derecho constitucional no depende solamente de la naturaleza del derecho, sino también de las circunstancias del caso. La vida, la integridad física, la libertad, son derechos fundamentales dado su carácter inalienable. En cambio, la seguridad social es un derecho constitucional desarrollado en la ley que, en principio, no ostenta el rango de fundamental, salvo que las circunstancias concretas permitan atribuirle esta connotación por su importancia imprescindible para la vigencia de otros derechos fundamentales.

#### DERECHOS FUNDAMENTALES-Conexidad/DERECHO A LA SALUD

Los derechos fundamentales por conexidad son aquellos que no siendo denominados como tales en el texto constitucional, sin embargo, les es comunicada esta calificación en virtud de la íntima e inescindible relación con otros derechos fundamentales, de forma que si no fueran protegidos en forma inmediata los primeros se ocasionaría la vulneración o amenaza de los segundos. Es el caso de la salud, que no siendo en principio un derecho fundamental, pasa a gozar de esta categoría cuando la desatención del enfermo amenaza con poner en peligro su vida. El derecho a la seguridad social está vinculado directamente con el derecho fundamental al trabajo, siendo emanación suya la pensión de vejez.

#### PENSION DE VEJEZ-Indemnización sustitutiva/PRINCIPIO DE IGUALDAD

La exigibilidad del derecho, como punto de partida para el cómputo de la prescripción, no podía ser anterior al plazo establecido por la ley como límite para conceder el derecho (10 años). Al invocar el término de prescripción con anterioridad al vencimiento del plazo para el reconocimiento de la indemnización, la administración actuó de manera arbitraria, aplicando una misma norma a situaciones de hecho diferentes, con la consiguiente vulneración del principio de igualdad. El derecho de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución prohíbe al legislador dar un trato distinto a las personas que se encuentran en un mismo supuesto de hecho. El mencionado artículo involucra además el principio de igualdad en la aplicación de la ley, el cual obliga a la aplicación de las normas de modo igual frente a todos aquellos que se encuentren en la misma situación contemplada por ella. La administración por su parte, no tuvo en cuenta la particularidad del supuesto de hecho correspondiente a la indemnización sustitutiva y aplicó un plazo de prescripción destinado a otras situaciones diferentes en las cuales los respectivos derechos ya eran exigibles.

#### ACCION DE TUTELA

Aunque le asiste razón a la Sala Laboral respecto a la improcedencia del reconocimiento del derecho de la pensión de vejez por vía de la acción de tutela, no sucede lo mismo respecto de la petición enderezada a lograr el reconocimiento de la indemnización sustitutiva que, por traducir una conducta omisiva de la autoridad pública, puede ser objeto de la acción de tutela. A este respecto cabe anotar, que si bien el ordenamiento contempla otros medios de defensa judicial consagrados en el Código Contencioso Administrativo, los mismos, atendidas

las circunstancias analizadas, no son idóneos para asegurar la protección inmediata de los derechos fundamentales conculcados.

AGOSTO 13 DE 1992

REF: Expediente T-2193

Actor: ROSALBA DUQUE URREGO

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de tutela T-2193 adelantado por la señora ROSALBA DUQUE URREGO contra el Instituto de Seguros Sociales - Seccional Valle del Cauca-.

A N T E C E D E N T E S

1. Mediante Resoluciones 03813 del 24 de noviembre de 1987 y 02155 del 17 de mayo de 1991, la Comisión de Prestaciones Económicas del Instituto de Seguros Sociales, Seccional Valle del Cauca, negó repetidamente a la afiliada ROSALBA DUQUE URREGO el derecho a la pensión de vejez. En la última oportunidad, la entidad pública adujo que la solicitante no cumplía con los requisitos legales necesarios para el reconocimiento de ese derecho, entre ellos, la cotización de un mínimo de 500 semanas, estando acreditadas sólo 345 semanas por parte de la afiliada. Contra la decisión administrativa no fue presentado recurso alguno luego de su notificación personal a la interesada el día 17 de julio de 1991.

2. El 18 de julio de 1991, ante la negativa del I.S.S. a reconocerle su pensión, la señora DUQUE URREGO solicitó la indemnización por el total de semanas cotizadas. El Jefe de la Sección de Prestaciones Económicas, mediante oficio 845 del 28 de agosto de 1991, denegó la solicitud por no ser procedente,

“por cuanto ha transcurrido más de un año entre la fecha de retiro (noviembre 28 de 1986 y la fecha de solicitud julio 18 de 1991) de acuerdo al Artículo 50 Acuerdo 049 de 1991 (sic) aprobado por el Decreto 758 de 1991” (sic).

3. La afectada interpuso el día 9 de marzo de 1992 acción de tutela contra el Instituto de Seguros Sociales y solicitó el reconocimiento y pago de la pensión de vejez “por haber cotizado las 500 semanas al Seguro Social, además de tener la edad, o de lo contrario se ordene la DEVOLUCION DE DINERO DESCONTADOS DE MIS SALARIOS DURANTE EL TIEMPO QUE LABORE Y COTICE AL SEGURO SOCIAL, por ser evidente la violación de un derecho”.

4. La Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, mediante sentencia del 26 de marzo de 1992, denegó la tutela solicitada con fundamento en el siguiente argumento:

“Pero aún cuando no existiese el anterior escollo se llegaría a la misma conclusión teniendo en cuenta que los derechos amparados por la acción de tutela son únicamente los que la Constitución Nacional consagra como fundamentales en sus artículos 11 a 41, entre los cuales no se encuentra el reclamado por la demandante, aspecto por el que también resulta totalmente improcedente la acción”.

5. No habiendo sido impugnada la anterior decisión, el expediente fue remitido a la Corte Constitucional y, previo el proceso de selección, correspondió por reparto a esta Sala su conocimiento.

## FUNDAMENTOS JURIDICOS

### Solicitud de tutela

1. La peticionaria acudió a la acción de tutela para obtener el reconocimiento y pago de su pensión de vejez o, en subsidio, la devolución de los dineros descontados durante el tiempo de trabajo y cotización en el seguro social. El derecho constitucional que se deduce vulnerado por las resoluciones de la entidad pública es el derecho a la seguridad social (CP arts. 46, 48 y 53), en su modalidad de la pensión de vejez.

### Fundamentalidad del derecho a la seguridad social

2. Según doctrina constitucional reiterada, la fundamentalidad de un derecho constitucional no depende solamente de la naturaleza del derecho, sino también de las circunstancias del caso. La vida, la integridad física, la libertad, son derechos fundamentales dado su carácter inalienable. En cambio, la seguridad social es un derecho constitucional desarrollado en la ley que, en principio, no ostenta el rango de fundamental, salvo que las circunstancias concretas permitan atribuirle esta connotación por su importancia imprescindible para la vigencia de otros derechos fundamentales.

Los derechos fundamentales por conexidad son aquellos que no siendo denominados como tales en el texto constitucional, sin embargo, les es comunicada esta calificación en virtud de la íntima e inescindible relación con otros derechos fundamentales, de forma que si no fueran protegidos en forma inmediata los primeros se ocasionaría la vulneración o amenaza de los segundos. Es el caso de la salud, que no siendo en principio un derecho fundamental, pasa a gozar de esta categoría cuando la desatención del enfermo amenaza con poner en peligro su vida.

El derecho a la seguridad social está vinculado directamente con el derecho fundamental al trabajo, siendo emanación suya la pensión de vejez. Al respecto se pronunció esta

Corporación en los siguientes términos:

" (...) La seguridad social que se reclama mediante el reconocimiento de la pensión de vejez, no puede verse como algo independiente o desligado de la protección al trabajo, el cual es garantizado de manera especial en la Constitución, por considerar que es un principio fundante del Estado Social del Derecho que ella organiza. Como el derecho controvertido nace y se consolida ligado a una relación laboral, en cuyo desarrollo la persona cumplió los requisitos de modo, tiempo de cotización y edad a los cuales se condicionó su nacimiento es necesariamente derivación del derecho al trabajo"1 .

Regulación legal del derecho a la pensión de vejez

Reconocimiento de la indemnización sustitutiva

4. La segunda pretensión, en cambio, amerita ser estudiada con mayor detenimiento. En efecto, la señora DUQUE URREGO, solicitó el 18 de julio de 1991 a la Comisión de Prestaciones Económicas del I.S.S., Seccional Valle, se le concediera la indemnización sustitutiva de su pensión de vejez, regulada en el artículo 14 del Decreto 758/90. Dicho precepto señala:

"Artículo 14. Indemnización sustitutiva de la pensión de vejez. Las personas que habiendo cumplido las edades mínimas exigidas para adquirir el derecho a la pensión de vejez, se retiraren definitivamente de las actividades sujetas al seguro social y no hubieren acreditado el número mínimo de semanas de cotización requeridas para que tal derecho se cause, percibirán en sustitución, por cada veinticinco (25) semanas de cotización acreditadas, una indemnización equivalente a una mensualidad de la pensión por invalidez permanente total que les hubiere correspondido en el supuesto de haberse invalidado al cumplimiento de la respectiva edad.

"Para conceder esta indemnización se requiere, que no hayan transcurrido más de diez (10) años entre el periodo a que corresponde la última cotización acreditada y la fecha de cumplimiento de las edades para adquirir el derecho a la pensión de vejez, y que el asegurado tenga acreditadas no menos de cien (100) semanas de cotización.

"Parágrafo. Las personas que en cualquier tiempo reciban la indemnización de que trata este artículo, no podrán ser inscritas nuevamente en el seguro de vejez, invalidez y muerte. Las semanas tenidas en cuenta para efectos de la indemnización, no se computarán para la pensión de jubilación por aportes de que trata la Ley 71 de 1983."

No obstante, mediante oficio No. 845 de 1991, el Jefe de la Comisión de Prestaciones Económicas le comunicó a la petente la negativa del Instituto de Seguros Sociales a reconocerle la indemnización solicitada, con fundamento en el artículo 50 del acuerdo 049 de 1990, aprobado por el Decreto 758 de 1990, que se transcribe a continuación:

"Artículo 50. Prescripción. La prescripción para el reconocimiento de una mesada pensional prescribe en cuatro (4) años; la acción para el reconocimiento de las demás prestaciones y el derecho a cobrar cualquier subsidio, prestación o mesada pensional ya reconocida, prescribe en un (1) año.

Las prescripciones consagradas en este artículo comenzarán a contarse a partir de la exigibilidad del respectivo derecho.”

La justificación de la autoridad pública para denegar la indemnización sustitutiva obedeció a que la respectiva solicitud fue presentada vencido el plazo de prescripción de un año contado a partir de la fecha de retiro. Sin embargo, el mismo artículo establece que dicha prescripción debe contabilizarse a partir de la exigibilidad del respectivo derecho. Antes de proceder a negar la solicitud, la entidad pública debía verificar si el derecho a la indemnización sustitutiva era exigible por encontrarse cumplidos los requisitos legales establecidos para su reconocimiento, o sea que no hayan transcurrido más de diez (10) años entre la última cotización y el cumplimiento de la edad mínima y que el afiliado tenga acreditadas no menos de cien (100) semanas de cotización. En este sentido, la exigibilidad del derecho, como punto de partida para el computo de la prescripción, no podía ser anterior al plazo establecido por la ley como límite para conceder el derecho (10 años). Al invocar el término de prescripción con anterioridad al vencimiento del plazo para el reconocimiento de la indemnización, la administración actuó de manera arbitraria, aplicando una misma norma a situaciones de hecho diferentes, con la consiguiente vulneración del principio de igualdad.

#### Vulneración del principio de igualdad

5. El derecho de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución prohíbe al legislador dar un trato distinto a las personas que se encuentran en un mismo supuesto de hecho. El mencionado artículo involucra además el principio de igualdad en la aplicación de la ley, el cual obliga a la aplicación de las normas de modo igual frente a todos aquellos que se encuentren en la misma situación contemplada por ella.

El legislador consagró como requisitos para conceder la indemnización sustitutiva de la pensión de vejez “que no hayan transcurrido más de diez (10) años entre la última cotización acreditada y el cumplimiento de la edad mínima para adquirir el derecho a la pensión de vejez, y que el asegurado tenga acreditadas no menos de cien (100) semanas de cotización”. Igualmente, estableció una prescripción de un año, contado a partir de la exigibilidad del respectivo derecho, para la acción de reconocimiento de las prestaciones diferentes a la mesada pensional.

La administración por su parte, no tuvo en cuenta la particularidad del supuesto de hecho correspondiente a la indemnización sustitutiva y aplicó un plazo de prescripción destinado a otras situaciones diferentes en las cuales los respectivos derechos ya eran exigibles. En efecto, el artículo 14 condicionó el reconocimiento de la indemnización sustitutiva a los dos requisitos ya mencionados. Luego, la exigibilidad del derecho a la indemnización, sólo nace después de que los mismos se acrediten plenamente.

La aplicación de la prescripción de un año contemplada para un evento distinto, contraría el principio de igualdad en la aplicación de la ley. En el caso sub-examine, la respuesta del Jefe de Prestaciones Económicas del ISS, Seccional Valle, consistente en negarse a reconocer a la

petente la indemnización sustitutiva de que trata el artículo 14 del Decreto 758 de 1990, invocando para el efecto un término de prescripción no aplicable al referido derecho, constituye una flagrante violación del derecho de toda persona a recibir la misma protección y trato de las autoridades.

Revocatoria del fallo revisado

6. La Sala Laboral del Tribunal Superior de Cali denegó la tutela solicitada aduciendo la existencia de otros medios de defensa judicial (art. 6 del Decreto 2591 de 1991), sin distinguir entre las diversas pretensiones de la peticionaria. Aunque le asiste razón a la Sala Laboral respecto a la improcedencia del reconocimiento del derecho de la pensión de vejez por vía de la acción de tutela, no sucede lo mismo respecto de la petición enderezada a lograr el reconocimiento de la indemnización sustitutiva que, por traducir una conducta omisiva de la autoridad pública, puede ser objeto de la acción de tutela. A este respecto cabe anotar, finalmente, que si bien el ordenamiento contempla otros medios de defensa judicial consagrados en el Código Contencioso Administrativo, los mismos, atendidas las circunstancias analizadas, no son idóneos para asegurar la protección inmediata de los derechos fundamentales conculcados.

#### DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional,

PRIMERO.- REVOCAR en todas sus partes la sentencia de tutela del veintiseis (26) de marzo de mil novecientos noventa y dos (1992), proferida por la SALA LABORAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE CALI, por la cual se denegó la acción de tutela solicitada por la señora ROSALBA DUQUE URREGO contra el Instituto de Seguros Sociales-Seccional Valle del Cauca.

SEGUNDO.- CONCEDER la tutela de su derecho a la igualdad de trato en la aplicación de la ley y demás normas jurídicas de carácter general, a la señora DUQUE URREGO y, en consecuencia, ORDENAR al Jefe de Prestaciones Económicas del Instituto de Seguros Sociales - Seccional Valle del Cauca -, que en el término de quince (15) días contados a partir de la notificación de esta sentencia, resuelva la solicitud de indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, teniendo en cuenta la totalidad de las semanas cotizadas por la solicitante, incluidas aquellas como trabajadora independiente, lo cual acreditará inmediatamente después ante el Juzgado de primera instancia, so pena de incurrir en las sanciones establecidas en los artículos 52 y 53 del decreto 2591 de 1991.

TERCERO.- COMUNIQUESE por Secretaría a la SALA LABORAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE CALI la presente decisión para que sea notificada a las partes conforme lo dispone el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 para los efectos allí contemplados.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado Ponente

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Sentencia aprobada por la Sala Segunda de Revisión, en la ciudad de Santafé de Bogotá, D.C., a los trece (13) días del mes de agosto de mil novecientos noventa y dos (1992).

1 Corte Constitucional. Sala Séptima de Revisión. Sentencia T-453 del 13 de julio de 1992.