

Sentencia T-539/01

ACCION DE TUTELA-Improcedencia para reclamar acreencias laborales no reconocidas

Si bien la procedencia excepcional de la tutela para lograr este tipo de reclamación, ha procedido, el juez de tutela, ordena el pago de las acreencias reclamadas, cuando estas ya han sido reconocidas y surgen en cabeza del particular como un derecho ya adquirido. Pero si la acción de tutela se plantea en los términos que por esta vía judicial se entre a ordenar el reconocimiento, es improcedente, pues el juez constitucional estaría extralimitando sus funciones e invadiendo competencias de otras autoridades.

ACCION DE TUTELA-Improcedencia contra derechos inciertos

ACCION DE TUTELA-Improcedencia por no afectación del mínimo vital

DERECHO DE PETICION FRENTE AL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO-Deber de resolver la solicitud

Reiteración de jurisprudencia

Referencia: expediente T-414435

Acción de tutela instaurada por Fidelina Ospino de Young, en representación de sus menores hijos Johnny IV y Stefanny de Jesús Young Ospino contra la E.S.E. Hospital Regional La Candelaria de El Banco (Magdalena), y el Fondo de Pensiones del Instituto de Seguros Sociales, Seccional Santa Marta (Magdalena).

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D.C., a los veintiún (21) día del mes de mayo de dos mil uno (2001).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ, JAIME ARAÚJO RENTERÍA y ALVARO TAFUR GALVIS, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1.991, ha proferido la

siguiente,

SENTENCIA

que pone fin al proceso de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado Único Laboral del Municipio de El Banco (Magdalena) dentro de la acción de tutela instaurada por Fidelina Ospino de Young, en representación de sus menores hijos Johnny IV y Stefanny de Jesús Young Ospino contra la E.S.E. Hospital Regional La Candelaria de El Banco (Magdalena), y el Fondo de Pensiones del Instituto de Seguros Sociales, Seccional Santa Marta (Magdalena).

I. ANTECEDENTES.

Los hechos motivo de la presente acción de tutela se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

1. El señor Félix Enrique Young Guzmán, se vinculó como médico de planta del Hospital La Candelaria del municipio de El Banco (Magdalena), desde el 1° de febrero de 1976 hasta el 8 de agosto de 1997 fecha en que fue asesinado por un grupo guerrillero. Para la fecha de su muerte el doctor Young Guzmán ya había cumplido los requisitos para acceder a la pensión de jubilación.

1. El doctor Young Guzmán tenía una familia integrada por su esposa Fidelina de Young y sus hijos Johnny I, Johnny II, Johnny III, mayores de edad, pero dependientes económicamente por estar estudiando; Johnny IV y Stefanny Young Ospino, menores de edad.

1. Al morir el señor Young Guzmán, su esposa inició el 29 de septiembre de 1997, los trámites del reconocimiento de la pensión de sobreviviente ante el Instituto de Seguros Sociales. Sin embargo, sólo se pudo obtener una respuesta, la cual fue negativa el día 17 de julio de 2000, previa interposición de otra acción de tutela por violación del derecho de

petición.

1. El I.S.S, mediante Resolución No. 2371 del 17 de junio de 2000,¹ negó el reconocimiento de la sustitución pensional, argumentado para ello, el hecho de que si bien la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ya había pagado al I.S.S., el correspondiente bono pensional, los aportes que hiciera en su momento la E.S.E Hospital La Candelaria de El Banco (Magdalena), había correspondido tan sólo a los aportes o descuentos hechos al señor Young Guzmán, sin que el Hospital aquí tutelado hubiere hecho el pago de los aportes a su cargo. Por tal motivo, y ante la mora del empleador en el cumplimiento de dicha obligación, el Fondo de Pensiones del I.S.S., se encuentra exonerado de pagar cualquier prestación.

1. En este punto, la accionante no considera aceptable la posición del I.S.S., pues señala que la Corte Constitucional reiteradamente ha señalado en sus fallos, que el empleador no puede asumir las consecuencias negativas que surjan como consecuencia de la negligencia u omisión del empleador al no cumplir con su obligación de efectuar los pagos por concepto de seguridad social, no siendo por lo tanto, ni el trabajador, ni su familia a quienes les toque asumir las consecuencias de dicha conducta, pues para ello, el I.S.S., dispone de otros mecanismos para lograr la efectiva cancelación de tales recursos.

1. De esta manera, y dado que los recursos adeudados por la E.S.E Hospital de La Candelaria, son ínfimos frente a los recursos que fueron pagados como bono pensional (\$ 120.000.000 pesos aproximadamente), debe procederse al reconocimiento de la sustitución pensional.

Visto los anteriores hechos, la accionante considera violados sus derechos fundamentales a vida, a la dignidad, al mínimo vital, fundamental de los niños y a la seguridad social, pues dicha pensión es su mínimo vital de subsistencia. Por lo tanto, pide se ordene a la E.S.E. Hospital de La Candelaria de El Banco (Magdalena) y al Fondo de Pensiones del I.S.S., Seccional Santa Marta, pagar retroactivamente y a la mayor brevedad posible la pensión de

sobreviviente reclamada.

En declaración rendida el día 22 de noviembre de 2000 ante el Juzgado Único Laboral del Circuito de El Banco, la señora Fidelina Ospino de Young, señaló que actualmente se dedica al comercio. Manifestó que su esposo había estado afiliado inicialmente a Cajanal, pero que posteriormente se pasó al I.S.S., y anexó copia de los recibos de pago de los aportes hechos al I.S.S., desde el año de 1995 hasta julio de 1997,2 periodo durante el cual su esposo estuvo vinculado al I.S.S. Igualmente, indicó que en su momento cumplió y aportó todos los documentos requeridos para solicitar la pensión de sobreviviente. Finalmente, señaló que en su momento interpuso los recursos de reposición y apelación contra la resolución que le negó la pensión reclamada, sin que el I.S.S. le haya dado hasta el momento respuesta a los mismos.

Por otra parte, el Gerente Encargado de la E.S.E Hospital La Candelaria de El Banco (Magdalena), certificó que el señor Félix Young Guzmán estuvo vinculado a dicho hospital como médico de planta, desde el 1º de febrero de 1976 hasta el 8 de agosto de 1997, y siempre se le hicieron los descuentos de ley por concepto de salud y pensión.3

II. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN.

En sentencia del 27 de noviembre de 2000, el Juzgado Único Laboral del Circuito de El Banco (Magdalena), negó la tutela. Consideró el juez de instancia que la accionante busca con la tutela, agilizar el trámite de una decisión administrativa, buscando igualmente obtener una respuesta favorable. Encuentra el juez de conocimiento que la accionante tiene “expedita la vía ordinaria para la reclamación y de hecho la está ejerciendo cuando está a la espera de que se resuelva el recurso de apelación que interpuso contra la resolución,...”. Finalmente, indica el a quo que no se encuentra probada ninguna situación de la cual se pueda colegir la necesidad de una protección transitoria para evitar un perjuicio irremediable.

1. Competencia.

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1.991, la Corte Constitucional es competente para

revisar la decisión judicial mencionada.

1. Improcedencia de la acción de tutela para reclamar acreencias laborales no reconocidas aún.

Reiteradamente la Corte ha señalado que la acción de tutela no es el mecanismo judicial apropiado para lograr el efectivo pago de una acreencia laboral, pues para ello existen otras vías judiciales ordinaria creadas para el efecto. Sin embargo, también se ha considerado, que sólo en casos excepcionales, sí será procedente la acción de tutela para perseguir el pago de acreencias laborales, sólo cuando con la omisión en la cancelación de las mismas, se pongan en peligro derechos fundamentales.

Si bien la procedencia excepcional de la tutela para lograr este tipo de reclamación, ha procedido, el juez de tutela, ordena el pago de las acreencias reclamadas, cuando estas ya han sido reconocidas y surgen en cabeza del particular como un derecho ya adquirido. Pero si la acción de tutela se plantea en los términos que por esta vía judicial se entre a ordenar el reconocimiento, es improcedente, pues el juez constitucional estaría extralimitando sus funciones e invadiendo competencias de otras autoridades. En casos similares la Corte ha señalado lo siguiente:

“El juez de tutela no puede ordenar el pago de un derecho incierto y discutible, pues aquello escapa de la órbita constitucional para radicarse en una discusión de rango legal que debe resolverse en la jurisdicción competente.

“En este orden de ideas, la acción de tutela sólo procede para el pago de derechos económicos, cuyo carácter cierto e indiscutible evidencia la transgresión de derechos fundamentales.” (Sentencia T-1683 de 2000, M. P. Alejandro Martínez Caballero).

Vistos los argumentos expuestos por la accionante, según los cuales el I.S.S., a través de su Fondo de Pensiones dispone de otros medios para hacer efectivo el pago de aquellos aportes dejados de realizar por parte del empleador, en este caso, la E.S.E. Hospital La Candelaria de El Banco, no puede negar el reconocimiento de un derecho frente al cual el causante del mismo cumplió en su momento con todos los requisitos legalmente establecidos, los cuales

están siendo presentados por la cónyuge superstite en representación de sus menores hijos.

Sin embargo, existen argumentos jurídicos que hacen inviable la presente acción de tutela, en relación con los derechos fundamentales presuntamente vulnerados.

Primero. Dentro del expediente no obra prueba alguna de la cual se pueda inferir que efectivamente Johnny I, Johnny II, Johnny III, que siendo mayores de edad, dependen económicamente de sus padres, como así lo afirma la accionante, ya sea que dicha dependencia obedezca a razones de estudio o de incapacidad física.

Segundo, En ninguna parte del expediente existe una prueba, así sea sumaria, de la cual el juez de tutela pueda deducir la afectación del mínimo vital de la tutelante y pueda así entrar a proteger los derechos fundamentales involucrados. En sentencia T-237 de 20001, Magistrado Ponente Rodrigo Escobar Gil, señaló sobre el particular lo siguiente:

“Segundo. La vulneración o afectación del mínimo vital, por la ausencia de los recursos que permiten materializar y realizar las aspiraciones personales y familiares hacen que el concepto de vida digna supere la mera expectativa existencialista y responda al común anhelo de mejoramiento de las condiciones humanas y sociales. Por ello, el directo afectado debe demostrar la afectación de su mínimo vital, señalando qué necesidades básicas están quedando insatisfechas, para lograr la protección y garantía por vía de tutela, pues de no ser así, derechos de mayor entidad, como la vida y la dignidad humana se pueden ver afectados de manera irreparable.

“En este punto, es necesario enfatizar el hecho de que, no sólo basta hacer una afirmación llana respecto de la afectación del mínimo vital, sino que dicha aseveración debe venir acompañada de pruebas fehacientes y contundentes de tal afectación, que le permitan al juez de tutela tener la certeza de tal situación. Al respecto la sentencia T-1088 de 2000, Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero señaló lo siguiente:

‘2. La prueba del mínimo vital

‘En lo tocante a la prueba, se considera que la no cancelación de salarios es un perjuicio irremediable que afecta el derecho fundamental a la subsistencia “en todos los casos en los

que no se encuentre debidamente acreditado que el trabajador cuenta con rentas suficientes y distintas de las que provienen de su trabajo”. (SU-995/99) Y en la misma sentencia la Corte recuerda que se debe partir del principio de la buena fe, pero que el actor no queda exonerado de probar los hechos dentro de las orientaciones del decreto 2591 de 1991, especialmente de los artículos: 18 (restablecimiento inmediato si hay medio de prueba), 20 (presunción de veracidad si se piden informes y no son rendidos), 21 (información adicional que pida el juez), 22 (convencimiento del juez que exonera de pruebas adicionales).⁴ O sea que no se exige la prueba diabólica (demostración a plenitud de que no se tienen otros ingresos), sino que se requiere algo que le permita al juez deducir que el salario es el único ingreso y que el no pago afecta gravemente al trabajador, sirve por ejemplo la prueba documental sobre deudas contraídas, la situación concreta y perjudicial en que han quedado los hijos o el cónyuge del trabajador, la misma cuantía del salario cuando esta es baja y hace presumir que quien lo recibe depende de él, pero al menos debe existir un principio de prueba no basta la sola afirmación, menos la hecha de manera genérica para varios trabajadores.”

“De esta forma, medios probatorios con los cuales el tutelante demuestra la afectación de su mínimo vital, pueden ser los recibos de servicios públicos no pagados, extractos bancarios, constancias de créditos hipotecarios y demás documentos en los que consten obligaciones económicas que hacen parte de su mínimo vital y que se encuentran insolutas por la carencia de una fuente de recursos económicos.”(Negrilla y subraya fuera del texto original)

Tercero. La accionante en declaración rendida ante el juez de conocimiento manifiesta que en la actualidad se dedica al comercio. De esta afirmación se puede deducir que la tutelante dispone de otra fuente de ingresos distinta a la que podría ser la pensión de sobreviviente aún no reconocida, motivo por el cual, la Sala encuentra que efectivamente, no hay una amenaza cierta y concreta respecto del derecho al mínimo vital.

Sin embargo, la Sala de Revisión en desarrollo de su competencia constitucional considera que si bien el amparo constitucional no resulta viable respecto de los derechos invocados por la accionante, si encuentra que el derecho de petición ha sido vulnerado por el Instituto de Seguros Sociales.

A folios 12 a 14 del expediente, obra fotocopia simple de la Resolución No. 2371 de julio 7 de 2000, en la cual el Instituto de Seguros Sociales niega la petición de reconocimiento de la pensión de sobreviviente a la señora Ospino de Young, resolución en la cual se lee lo siguiente: “Que conforme a lo anterior se establece que el asegurado no dejó causado el derecho a la pensión de sobrevivientes que se solicita. No obstante una vez se establezca que los dineros correspondientes al aporte patronal fueron pagados al ISS, esta decisión podrá ser modificada.”(Negrilla y subraya fuera del texto original). Contra dicha resolución fue interpuesto el recurso de reposición y apelación correspondiente, lo cual se hizo dentro del plazo legalmente señalado, y junto con el cual la accionante presentó fotocopia de los comprobantes de pago hechos por el hospital al I.S.S. en lo relativo a los aportes pensionales.⁵ No obstante lo anterior, al parecer no existió ningún pronunciamiento por parte de la entidad recurrida, tal y como lo afirmara en su momento la misma demandante, y como se corrobora dentro del expediente objeto de revisión.

De lo anterior, surgen varias situaciones jurídicas que deben ser analizadas.

Debe recordarse que a los particulares en uso de su derecho de petición, consagrado constitucionalmente, les es dable elevar peticiones respetuosas a las autoridades (art. 23 de la C.P.), las cuales deberán ser resueltas, por regla general dentro de los quince (15) días siguientes (art.6 del C.C.A). Sin embargo, si no fuere posible dar dicha respuesta en el plazo anteriormente indicado, el mismo artículo 6 del Código Contencioso Administrativo, señala que la autoridad deberá indicar los motivos de la misma y la fecha en que dicha petición será efectivamente resuelta. Sin embargo, en el presente caso, ese primer trámite de evacuar la petición ya se surtió de manera tardía, y ello sólo bajo el apremio de una orden de tutela impartida en una acción previa. Ya en este momento, la actora inició el trámite de un recurso de reposición dentro de la vía administrativa, sin que el mismo le haya sido resuelto hasta el momento de la interposición de esta tutela. Es así como, esta Sala de Revisión encuentra que se viola el derecho de petición, y que entendido que no ha habido pronunciamiento alguno respecto del recurso ya mencionado, el mismo artículo 60 del Código Contencioso Administrativo, plantea el denominado silencio administrativo negativo.⁶

En este punto debe la Sala indicar que el que haya operado el silencio administrativo negativo no comporta la evacuación del derecho de petición, entendido como el derecho a recibir una respuesta eficaz y oportuna a las pretensiones contenidas en una petición. En

otras palabras, la operancia del silencio administrativo, no puede entenderse como una manera de “resolver” el derecho fundamental de petición, sino que se presenta como una garantía en favor del administrado a fin de entender como agotado el trámite de la vía gubernativa, para dar paso a otras acciones jurídicas ya de orden judicial. Sobre el particular, la Corte se ha pronunciado en los siguientes términos:

“... esta Sala no encuentra razonable que transcurridos cuatro (4) meses desde la fecha en que se presentó el recurso y la fecha de presentación de la presente acción, la entidad demandada no haya resuelto el recurso de apelación, toda vez que se ha dejado transcurrir todo el término de que disponía la administración para resolver sin pronunciamiento alguno, resultando evidente que con su conducta dilatoria ha vulnerado el derecho fundamental de petición consagrado en nuestra Carta Magna.

“Como claramente lo señala el art. 60 del C.C.A., el que haya transcurrido el término para que opere el silencio administrativo en este caso negativo, no libera a la administración de la obligación de resolver, mientras no se haya iniciado la acción Contenciosa, como tampoco éste hecho la exime de la correspondiente responsabilidad disciplinaria que se genera con su omisión.

“ (...).

“En múltiples ocasiones ésta Corporación ha señalado que la interposición de los recursos para agotar la vía gubernativa previstos en la ley, constituyen ejercicio del derecho de petición y presuponen el deber para la administración de resolverlos dentro del término previsto para ello. La ocurrencia del silencio administrativo no exime del deber de responder, persistiendo la vulneración al derecho de petición por la omisión o retardo en su resolución.

“Al respecto, ésta Corporación se pronunció sobre asunto similar al presente, entre otras, mediante sentencia T 734/99, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz, en los siguientes términos:

‘(...).

‘Visto lo anterior, esta Corporación ha señalado⁷ que la autoridad administrativa argumentando el silencio administrativo negativo, no puede abstenerse de dar respuesta, pues con dicha conducta vulnera el núcleo esencial del derecho de petición, el cual debe

originar una respuesta clara, pronta y sustancial con relación a lo solicitado. La Corte ha manifestado de manera reiterada que el silencio es la principal prueba de la evidente violación del derecho fundamental de petición⁸.” (Negrilla y subraya fuera del texto original. Sentencia T-1239 de 2000, M.P. Fabio Morón Díaz).

Vistas las anteriores consideraciones, y en razón a que se desconoce si al momento de proferirse la presente acción de tutela, ya se dió respuesta efectiva al recurso interpuesto por la accionante, esta Sala de Revisión procederá a tutelar el derecho fundamental de petición, por lo que ordenará al Instituto de Seguros Sociales, dar respuesta, en uno u otro sentido, es decir, resolviendo favorable o desfavorablemente las pretensiones expuestas por la señora Ospino de Young dentro del recurso de reposición por ella interpuesto.

En lo que respecta a la E.S.E. Hospital La Candelaria, la Sala considera que no se ha presentado conducta alguna que pueda considerarse como atentatoria de los derechos fundamentales de la accionante y sus hijos, pues tal como lo certifica a folio 55 del expediente, el Gerente Encargado, señor Héctor Mora Beleño, manifiesta lo siguiente:

“Que el señor FELIX ENRIQUE YOUNG GUZMÁN (q.e.p.d) identificado con la C.C. # 13.810.036 expedida en Bucaramanga, laboró en esta Institución desde el día 1° de Febrero de 1976 hasta el día 7 de Agosto de 1997, fecha esta en que falleció, ocupando el cargo de MEDICO DE PLANTA de esta institución.

“Que el citado exfuncionario estuvo afiliado a la Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL) desde el día 1° de Febrero de 1976 hasta el día 30 de Abril de 1995, y desde el 1° de Mayo de 1976 (sic) hasta el día 7 de agosto de 1997 en el Instituto de los Seguros Sociales (I.S.), y se le descontaban las cuotas mensuales para Pensión y Salud, y estas se le cancelaban puntualmente a los distintos Fondos de Pensión en que estaba afiliado el exfuncionario en mención.”⁹

De esta manera, tanto la certificación, como las fotocopias de las consignaciones de pago de aportes hechas por el hospital al Instituto de Seguros Sociales, demuestran que efectivamente dicha institución hospitalaria cumplió con la obligación legal de realizar los respectivos aportes, por concepto de cotización en pensiones, por lo que no es responsable de violación de derecho fundamental alguno, en los términos de la presente acción de tutela.

IV. DECISIÓN.

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,

RESUELVE:

Primero. REVOCAR la sentencia proferida el 27 de noviembre de 2000, por el Juzgado Único Laboral del Circuito de El Banco (Magdalena). En su lugar, TUTELAR el derecho fundamental de petición de la señora Fidelina Ospino de Young.

Segundo. ORDENAR al Instituto de Seguros Sociales, para que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de esta sentencia, si aún no lo hubiere hecho, dé respuesta a la señora Ospino de Young, en uno u otro sentido, es decir, resolviendo favorable o desfavorablemente las pretensiones expuestas por ella dentro del recurso de reposición interpuesto.

Tercero. Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado Ponente

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaría General

1 Esta resolución indica que con fecha 20 de octubre de 1997, también se presentó a reclamar la misma prestación la señora Ibeth Morales Ruidíaz en calidad de compañera permanente del doctor Young Guzmán y en representación de su hija Daysy Viviana Young Morales.

2 Ver folios 27 a 52 del expediente objeto de revisión.

4 El cuidado sobre la prueba debe ser tenido en cuenta por quien instaura tutela. Por ejemplo, por no haber prueba suficiente no prosperó la reclamación de unos profesores universitarios, T-335/2000

5 Ver nuevamente folios 27 a 52 del expediente objeto de revisión.

6 El artículo 60 del Código Contencioso Administrativo dice lo siguiente:

“Silencio administrativo. Transcurrido un plazo de dos (2) meses contado a partir de la interposición de los recursos de reposición o de apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa.

“El plazo mencionado se interrumpirá mientras dure la práctica de pruebas.

“La ocurrencia del silencio administrativo negativo previsto en el inciso 1° no exime a la autoridad de responsabilidad ; ni le impide resolver mientras no se haya acudido ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo.”

7 Sentencias T-011 de 1998, T-663, T-369, T-069 de 1997, T-148 de 1996, T-213 de 1996, T-241 de 1996, T-700 de 1996.

8 Cfr. Sentencias T-242 de 1993 y T-369 de 1997

9 La certificación aquí transcrita se encuentra a folio 55 del expediente objeto de revisión.