COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/470/08

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/470/08
Expediente	—
Fecha	2008-05-15
Sala	Sala Tercera de Revisión
Magistrado ponente	Dr JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Fundacion San Juan De Dios
- Ministerio De Hacienda Y Credito Publico

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Por concepto del pasivo pensional, salarios y en general por las prestaciones sociales e indemnizaciones de los trabajadores de la entidad y del Instituto en nómina y pago de mesadas pensionales Fundación San Juan de Dios

Texto completo

T-470-08 REPUBLICA DE COLOMBIA Sentencia T-470/08 ACCION DE TUTELA -Conflictos entre entidades administradoras de pensiones no pueden afectar a los usuarios FUNDACION SAN JUAN DE DIOS -Responsabilidades por concepto del pasivo pensional, salarios y en general por las prestaciones sociales e indemnizaciones de los trabajadores de la entidad y del Instituto Materno Infantil MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO -Inclusión en nómina y pago de mesadas pensionales Fundación San Juan de Dios Referencia: expediente T.1.800.761 Acción de tutela instaurada por Clemencia Ofelia Rodríguez García contra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y otros Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Bogotá, D.C., quince (15) de mayo de dos mil ocho (2008). La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Rodrigo Escobar Gil, Mauricio González Cuervo y Jaime Córdoba Triviño, en ejercicio de su competencia constitucional y legal, ha proferido la siguiente SENTENCIA en el proceso de revisión de los fallos adoptados por las Salas Laboral del H. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá y de Casación Laboral de la H. Corte Suprema de Justicia, dentro de la acción de tutela interpuesta por Clemencia Ofelia Rodríguez García contra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Fundación San Juan de Dios y el Seguro Social.

I. ANTECEDENTES 1. La demanda La señora Clemencia Ofelia Rodríguez García estima vulnerados sus derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, a la igualdad, a la protección a la que tienen derecho las personas de la tercera edad, al debido proceso, a la propiedad y a los derechos adquiridos de acuerdo a la ley, porque el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, intempestivamente y sin contar con su aceptación, resolvió suspender el pago de su pensión de jubilación, aduciendo que la beneficiaria alcanzó la edad para gozar de pensión de vejez.

Afirma que en el Seguro Social no figuran sino sesenta y nueve semanas cotizadas por la Fundación San Juan de Dios a su nombre, razón por la cual, muy seguramente, como ha sucedido en otros casos, la pensión de vejez no le será reconocida y tendrá que asumir las consecuencias del incumplimiento de su empleador, así el Seguro Social tenga a su favor acción de ejecución coactiva y "pese a que la Fundación San Juan de Dios nos descontó por espacio superior a los 20 años para este rubro (..)".

Anota que, además de lo anterior, i) el Fondo del Pasivo Pensional de los Ferrocarriles Nacionales, entidad que le canceló sus mesadas pensionales hasta enero del año 2007, le descontó el 12% por concepto de asistencia en salud, en tanto la Resolución que le reconoce la prestación prevé el 5% mensual y ii) el Seguro Social desconoce el derecho de los trabajadores de la Fundación San Juan de Dios a devengar pensiones equivalentes al 75% del último salario, pues las liquida sobre el 50%, sin que le importe la entidad que pagará la diferencia.

Sostiene que afronta un perjuicio irremediable y grave, luego de haber prestado sus servicios al sector salud, durante más de veinte años, comoquiera que se ha visto obligada a solicitar dinero prestado a sus familiares y amigos y está sufriendo serios quebrantos de salud, motivados en la angustia que comporta no contar con recursos para atender las obligaciones contraídas, como tampoco para solventar los gastos que demanda su subsistencia, debido a que las personas de la tercera edad no cuentan con oportunidades de trabajo.

En armonía con lo expuesto, solicita disponer que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, además de reanudar el pago de la prestación, le reconozca las mesadas dejadas de percibir, con los intereses se mora e indexaciones legales, hasta tanto el Seguro Social se pronuncie sobre su derecho a la pensión de vejez, de acuerdo con el monto y descuento por salud, establecidos en la Resolución 040 de 1999, emitida por la Fundación San Juan de Dios para el reconocimiento de la pensión convencional.

2. Intervención pasiva 2.1 Ministerio de Hacienda y Crédito Público El Ministro de Hacienda y Crédito Público, por intermedio de apoderada, solicita al juez de amparo absolver a la entidad que representa, dado que la accionante alcanzó la edad que le permite reclamar del Seguro Social el pago de la pensión de vejez, sin perjuicio de su derecho a exigir el pago del mayor valor, si este se llegare a establecer, a cargo de la Fundación San Juan de Dios en liquidación.

Agrega que, para el efecto, en cumplimiento de las previsiones de la Ley 60 de 1993, "le fue girado al ISS los recursos correspondientes al título pensional por el tiempo laborado por la señora Rodríguez, desde su ingreso a la extinta Fundación San Juan de Dios, hasta el 31 de diciembre como lo dispone la citada ley" .

Respecto de la suspensión del pago de la pensión, aclara que, en ejercicio de sus competencias, el Ministerio se limitó a informar a la Fundación San Juan de Dios que la señora Rodríguez García cumplió 55 años en enero de 2007, "en aras de agilizar los trámites correspondientes para que el I.S.S. le reconociera su pensión legal de vejez" , pero que la Dirección económica del Ministerio no emitió la orden de suspender el pago de la prestación.

Recuerda que la Ley 60 de 1993 creó el Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud, con el fin de colaborar con la financiación de dicho pasivo a cargo de las entidades territoriales e instituciones hospitalarias y que la Ley 715 suprimió dicho Fondo y trasladó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la responsabilidad financiera, antes en cabeza del Ministerio de Salud, razón por la cual tanto la Nación como las entidades territoriales deben concurrir con los empleadores a la financiación del pasivo pensional.

Agrega, en lo relacionado con los porcentajes que le corresponde asumir a cada entidad, que a la luz del Decreto 530 de 1994 se deberá establecer el promedio de los aportes de cada departamento y del Distrito Capital y sus rentas de destinación especial, incluyendo las cedidas, durante los cinco (5) últimos años anteriores al 1° de enero de 1994 y el situado fiscal promedio destinado a cada departamento en los últimos cinco (5) años, anteriores al 1° de enero de 1994.

Destaca que, con antelación a la Ley 100 de 1993, los trabajadores de la Fundación San Juan de Dios no cotizaban para efectos de pensiones y la entidad no constituyó reservas para garantizar el pago del pasivo pensional a su cargo, lo que dio lugar a que la Nación hubiere tenido que concurrir a conformar reservas para cubrir las mesadas ya reconocidas y los derechos pensionales de los trabajadores activos.

Agrega que, por ello, el Fondo de Ferrocarriles Nacionales paga a los extrabajadores de la Fundación San Juan de Dios, a través de un Convenio, las pensiones ya reconocidas y la Nación ha tenido que asumir i) lo correspondiente a los derechos pensionales anteriores a diciembre del año 1993, de quienes cumplen los requisitos para acceder a la pensión convencional hasta que el Seguro Social asuma el pago; ii) el mayor valor a cargo de la Fundación en casos de pensión compartida y iii) los títulos pensionales.

En consecuencia, considera, que el derecho pensional de la actora "pasó al ISS" y que el mayor valor de la prestación debe asumirlo la Fundación San Juan de Dios i) comoquiera que en diciembre de 1993 la señora Rodríguez García prestaba sus servicios a la entidad y ii) la Nación aportó lo que le correspondía, mediante los contratos de concurrencia 191 de 1995 y 799 de 1998 y la entrega del título pensional por concepto del pasivo, causado a 31 de diciembre de 1993, relativo a 15 años y 8 meses de cotizaciones, por valor de $33.058.485 pesos.

Asegura que, de conformidad con los pronunciamientos del Consejo de Estado, de la Corte Suprema de Justicia y de esta Corporación que trae a colación, la responsabilidad por las acreencias a cargo de la extinta Fundación San Juan de Dios reside en la Beneficencia de Cundinamarca, representada por la liquidadora de la entidad, nombrada por el Gobernador del departamento.

Finalmente, se refiere a la destinación específica de sesenta mil millones de pesos ($60.000.000.000), dispuestos por la Nación, ante el problema financiero que afronta la extinta Fundación San Juan de Dios, con cargo a la vigencia fiscal del año 2006, de los cuales no se ha realizado desembolso alguno, "toda vez que no ha sido presentada por parte de la liquidadora de derechos y obligaciones de la extinta Fundación San Juan de Dios solicitud de desembolso con aprobación de auditoria, estando este Ministerio a la espera de la o las solicitudes (..)".

Por último se detiene en la procedencia de la acción de tutela, para resolver la cuestión planteada por la actora y solicita absolver al Ministerio, en consideración a que éste ha cumplido "cabalmente con su deberes legales respecto del Pasivo de la Fundación San Juan de Dios y pagar las obligaciones que corresponden al empleador además de que se podría constituir en doble pago, se estaría perjudicando a los jubilados que reciben su pensión de los recursos de concurrencia que aún adeuda la Nación" .

2.2 Fundación San Juan de Dios en liquidación La Gerente liquidadora de la Fundación San Juan de Dios, por intermedio de apoderado se refiere al derecho pensional de la señora Clemencia Ofelia Rodríguez García y a la obligación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de pagar a la misma la mesada correspondiente, como aconteció hasta el mes de enero del año 2007.

El interviniente afirma que la Ley 715 de 2001 al tiempo que ordenó la supresión del Fondo del Pasivo Prestacional para el sector salud, asignó a la Nación el pago de las obligaciones asumidos por éste, razón por la cual al Ministerio de Hacienda y Crédito Público le corresponde responder por las mesadas pensionales de la actora y por los descuentos efectuados a la misma, para atender su seguridad social en salud y los aportes con destino al Seguro Social.

2.3 Ministerio de la Protección Social, Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia El señor Director General del Fondo de Pasivo Social de los Ferrocarriles Nacionales, vinculado a la actuación por decisión de la Sala Laboral de la H. Corte Suprema de Justicia, previo decreto de nulidad de lo actuado sin su intervención, destaca que a la entidad que representa le corresponde pagar el pasivo pensional de los Ferrocarriles Nacionales, pero no las prestaciones a cargo de la Fundación San Juan de Dios en liquidación.

Afirma que en el año 2002, el Fondo que representa suscribió un convenio interadministrativo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público “para administrar y pagar a los pensionados de la Fundación San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil, con los recursos que sean girados mes a mes para tal fin por parte del Ministerio”, de acuerdo con la orden emitida por el Director Interventor de la Fundación San Juan de Dios .

Refiere que en el mes de febrero de 2007 la actora fue retirada de la nómina de pensionados de la Fundación San Juan de Dios, en atención a la comunicación 2-2007-001463, radicada el 23 de enero anterior por la Directora de Regulación Económica de Seguridad Social del Ministerio de Hacienda.

Destaca que la actora, “adquirió el derecho a la pensión con posterioridad al 1 de abril de 1994”, razón por la cual “está obligada a aportar del valor de su pensión el 12% y no el 5% como equivocadamente lo venía aplicando la Fundación San Juan de Dios (..)”.

Finalmente solicita absolver a la entidad, si se considera que la misma se ha limitado a cumplir las instrucciones impartidas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cumplimiento de un convenio interadministrativo y no tiene relación alguna con la accionante.

2.4 Seguro Social El Seguro Social, no obstante haber sido notificado, no intervino en la actuación . 3. Pruebas En el expediente obran, entre otros, los siguientes documentos:

· Fotocopia de la cédula de ciudadanía expedida a nombre de Clemencia Ofelia Rodríguez García, nacida el 25 de enero de 1952. · Fotocopia de la certificación suscrita por la Jefe de Personal y Prestaciones Sociales de la Fundación San Juan de Dios, el 6 de febrero de 2007, que da cuenta de la vinculación de la actora, de su condición de pensionada de la entidad y del estado de la prestación. Dice el documento:

“La señora CLEMENCIA OFELIA RODRIGUEZ GARCIA , identificada por la cédula de ciudadanía número 41.521.794, es jubilada de esta Fundación por haber laborado en la FUNDACIÓN SAN JUAN DE DIOS–HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS (..) durante el periodo comprendido entre el 13 de mayo de 1978 hasta el 30 de junio de 1999 y su mesada es cancelada con los recursos del Fondo Nacional del Pasivo Prestacional, por ser beneficiaria del rubro de reserva de activos (..).

Que el Ministerio de Hacienda en oficio suscrito por la doctora MÓNICA URIBE BOTERO, el 23 de enero de 2007 (..) informó a la institución que la señora Clemencia, al igual que otros jubilados, debían ser retirados de nómina y gestionar ante el Seguro Social la pensión de vejez por haber cumplido los requisitos legales para hacerlo, por tal razón se le cancelará mesada hasta Enero de 2007”.

(..)”. · Fotocopia de la Resolución N° 040 del 30 de junio de 1999 “por la cual se reconoce una pensión y se ordena su pago” suscrita por la Directora General de la Fundación San Juan de Dios.

De acuerdo con el texto del documento a la actora le fue reconocida una pensión equivalente al 75% del salario que la misma devengaba en el momento de su retiro, con un descuento del 5% por concepto de afiliación al servicio médico, “como se estipula convencionalmente” .

· Fotocopia de la comunicación remitida por la Directora de Regulación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la Gerente liquidadora de la Fundación San Juan de Dios, el 23 de enero de 2007, relacionada con “las personas que figuran en la nómina de pensionados de la extinta Fundación San Juan de Dios que, en el presente año cumplirán los requisitos (edad) para el reconocimiento de la pensión legal por parte del citado instituto y en consecuencia deben ser retirados de la nomina en las fechas establecidas” –se destaca-.

De conformidad con la comunicación la señora Clemencia Rodríguez García “Sale en 2007 a partir de (..) FEBRERO” –se destaca- . 4. Decisiones judiciales objeto de revisión 4.1. Fallo de primera instancia La Sala Laboral del H. Tribunal

Superior de Bogotá, mediante providencia del 31 de julio de 2007, concede a la actora la protección relacionada con su derecho pensional y declara improcedentes “las demás pretensiones contenidas en la demanda de tutela, conforme lo expuesto en la parte motiva de la providencia”.

Considera el A quo i) que el pago de la pensión de jubilación no puede suspenderse a causa de la pensión de vejez, mientras esta última no sea reconocida, como lo dispuso esta Corte mediante Sentencia C-1037 de 2004 y ii) que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público vulneró los derechos fundamentales de la actora a la igualdad, al debido proceso y a la seguridad social, en cuanto los actos administrativos no pueden desconocerse, ni sus efectos suspenderse, sin asentimiento del titular o pronunciamiento judicial que así lo disponga.

En consecuencia ordena al Ministerio de Hacienda y Crédito Público restablecer los derechos pensionales de la señora Rodríguez García, “hasta que el ISS reconozca pague e incluya en nómina de pensionados a la actora o la entidad pagadora obtenga del juez natural, decisión que le permita suspender los efectos de la resolución referida ó, que la accionante acepte la revocatoria directa”.

Finalmente, respecto de las demás pretensiones de la demanda, indica la providencia: “Frente a las demás pretensiones de la demanda de tutela, relacionadas con el pago de intereses de mora, indexación y demás son condenas propias del procedimiento laboral, lo que no ofrece a este Despacho otra conclusión que lo pretendido, no se encuentra en la órbita de los derechos fundamentales, según lo estatuido por el art. 2° del Decreto 306 de 1992 y que hace imperativo declarar la improcedencia de la acción de tutela frente a estas pretensiones. Por lo anterior se hace imperativo, negar la petición de intereses de mora indexación que fueron materia de la acción de tutela por improcedente”.

4.2 Impugnación El apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público interpone recurso de apelación, con el objeto de que se absuelva a la entidad, “toda vez que este Ministerio ha cumplido cabalmente con sus deberes legales respecto del Pasivo de la Fundación San Juan de Dios y pagar obligaciones que corresponden al empleador además de que se podría constituir en doble pago, se estaría perjudicando a los jubilados que reciben su pensión de los recursos de la concurrencia que aún adeuda la Nación”.

Reitera los planteamientos de la contestación de la demanda, relacionados con la situación del pasivo prestacional del sector salud, la financiación de la pensión de la accionante y las obligaciones del Seguro Social de reconocer la pensión de vejez a la que tiene derecho la actora y de la Fundación San Juan de Dios en liquidación de reconocer el mayor valor de la prestación si se llegare a establecer. Para el efecto se apoya en disposiciones relacionadas con la compatibilidad pensional, de las que trae apartes.

Sostiene que esta Corte, al revisar un asunto similar al que afronta la actora, dispuso que el pago de la pensión “debe seguir siendo asumida por la Fundación San Juan de Dios hasta tanto el Instituto de Seguros Sociales reconozca tal derecho pensional” –T-1166 de 2003- y que la Sala Laboral de la H. Corte Suprema de Justicia, reiteradamente se ha pronunciado sobre la improcedencia de la acción de tutela para resolver los conflictos existentes entre la Fundación San Juan de Dios y los pensionados de la entidad.

Insiste en que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público “no emitió orden alguna” , relacionada con la suspensión del pago de la pensión de la actora y recuerda que el Consejo de Estado “ al anular los decretos que le habían dado vida jurídica como entidad de derecho privado a la Fundación traslado la responsabilidad legal de las acreencias que estaban a cargo de la extinta Fundación, pasándolas a cargo de la Beneficencia de Cundinamarca” , al punto que esta Corte se ha pronunciado sobre su obligación de responder por los derechos laborales de la Fundación San Juan de Dios, “mientras se toman las determinaciones administrativas o judiciales correspondientes”.

4.3 Fallo de segunda instancia La Sala de Casación Laboral de la H. Corte Suprema de Justicia, mediante providencia del 20 de noviembre de 2007, revoca la decisión, en consideración a que “existen otros medios de defensa judicial a los

cuales debe acudir la peticionaria con el objeto de que se ventilen los asuntos censurados, entre los que se encuentra el reconocimiento de los intereses moratorios, indexación, el pago de aportes que, aduce ha cancelado en exceso y demás, pues se reitera, no es la tutela la vía idónea para dilucidar dichas controversias jurídicas".

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS 1. Competencia La Corte Constitucional, a través de esta Sala, es competente para revisar las anteriores providencias, en desarrollo de las facultades conferidas por los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y en cumplimiento del auto de 31 de enero del año en curso, expedido por la Sala de Selección de Tutelas Número Uno de esta Corporación.

2. Problema jurídico que la Sala debe resolver La señora Clemencia Ofelia Rodríguez García interpone acción de tutela porque el Ministerio de Hacienda y Crédito Público dispuso suspender el pago de la pensión convencional que la Fundación San Juan de Dios le reconociera, en enero del año 2007, en consideración a que alcanzó la edad que le daría derecho a acceder a la pensión de vejez, de haber su empleador realizado las cotizaciones de ley.

La Sala de Casación Laboral de la H. Corte Suprema de Justicia revoca la protección, porque el ordenamiento cuenta con acciones diferentes a la acción de tutela que la actora bien puede promover en defensa de sus intereses, en tanto la Sala Laboral del H. Tribunal Superior de Bogotá concedió la protección fundada en que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá restablecer el pago de la prestación, hasta tanto que la actora acceda a la pensión de vejez, de conformidad con la jurisprudencia constitucional en la materia.

Las entidades accionadas, por su parte, ponen en evidencia sus diferencias entorno de la entidad obligada a responder por el asunto, pues en tanto el Ministerio de Hacienda y Crédito Público traslada la responsabilidad al Seguro Social y a la Fundación San Juan de Dios en liquidación, ésta sostiene que corresponde al Ministerio solventar las pretensiones de la actora.

Debe en consecuencia esta Sala pronunciarse sobre el derecho de los trabajadores de acceder a las prestaciones convencionales o legales, una vez cumplidos los requisitos previstos para tal fin, sin perjuicio de las desavenencias existentes entre las entidades obligadas a concurrir a ellas y sobre la obligación de estas de dilucidar sus diferencias, sin afectar los derechos de los particulares ajenos a la confrontación.

No obstante, dado el carácter subsidiario y residual del amparo constitucional de los derechos fundamentales y en consideración al pronunciamiento de la Sala de Casación Laboral de la H.

Corte Suprema de Justicia, primeramente esta Sala habrá de resolver si el ordenamiento cuenta con un instrumento de igual o mayor eficacia que la acción de tutela, al que la actora pueda acudir en orden al restablecimiento de su derecho pensional.

3. Procedencia de la acción 3.1 Revelan los antecedentes que el 30 de junio de 1999, la Directora General de la Fundación San Juan de Dios le reconoció a la actora el derecho a la pensión de jubilación, en consideración a que la señora Rodríguez García cumplió los requisitos establecidos en el artículo 30 de la Convención Colectiva de Trabajo, suscrita entre el empleador y el Sindicato de la entidad, en el año de 1982.

Indican la actuación, además, que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público asumió el pago de la prestación y que para el efecto suscribió un convenio interadministrativo con el Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales, en virtud del cual se comprometió a depositar mes a mes los valores a su cargo.

Se conoce, también, que el 23 de enero de 2007 la Directora de Regulación Económica de Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante comunicación de la fecha, dispuso el retiro de la actora de la nómina de pensionados, con el fin de que se adelante el trámite correspondiente a la pensión de vejez.

Y está demostrado que la señora Rodríguez García diligenció el reconocimiento de su pensión de vejez y que en el curso de esta actuación el Seguro Social le negó la prestación, tomando en cuenta las semanas cotizadas por su empleador.

3.2 Siendo así la actora podría adelantar una acción ordinaria, ante la jurisdicción del trabajo, en contra del Seguro Social y le cabría la posibilidad de concurrir a la liquidación de la extinta Fundación San Juan de Dios o demandar en acción de reparación al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin que ello signifique la inclusión de la señora Rodríguez García en la nómina de pensionados, para que siga devengando su prestación, de la manera como le fuera reconocida en enero de 1999.

Lo anterior en consideración i) a que la actora no cumple con los requisitos para devengar pensión de vejez, en cuanto no cuenta con el número de semanas requeridas, de manera que bien puede el Seguro Social mantener su negativa al reconocimiento pensional; ii) a que los trámites liquidatorios satisfacen las obligaciones concursales, hasta donde ello fuere posible y iii) a que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, si bien tendría que reparar el daño de llegar a ser condenado, no podría ser conminado por los jueces ordinarios a incluir en nómina a la actora, a la luz de los artículos 179 del Código Contencioso Administrativo y 336 del Código de Procedimiento Civil.

3.3 De manera que la acción que se revisa es procedente y la Sentencia de segunda instancia, en cuanto revoca el fallo aduciendo que la actora cuenta con otra vía para el restablecimiento de sus derechos, debe revocarse, habida cuenta que el artículo 86 constitucional concede a todas las personas acción de tutela para reclamar sobre sus derechos fundamentales, siempre que el ordenamiento no cuente con un instrumento judicial de igual o mayor eficacia para el efecto.

4. Consideración preliminares. Reiteración de jurisprudencia 4.1 Derechos adquiridos en materia pensional 4.1.1 El artículo 11 de la Ley 100 de 1993 [1] prevé el respeto de los derechos, garantías, prerrogativas, servicios y beneficios adquiridos y establecidos conforme a las disposiciones legales, pactos, acuerdos o convenciones colectivas de trabajo para quienes a la fecha de vigencia de esta ley hayan cumplido los requisitos para acceder a una pensión o se encuentren pensionados por jubilación, vejez, invalidez, sustitución o sobrevivientes de los sectores público, oficial, semioficial en todos los órdenes del régimen de prima media y del sector privado en general.

Agrega la disposición que lo anterior opera sin perjuicio del derecho que le asiste a las partes de denunciar los términos en que fue tramitada o reconocida la prestación.

Consulta la disposición en comento el artículo 48 de la Carta Política, por cuya virtud por ningún motivo podrá dejarse de pagar, congelarse o reducirse el valor de la mesada pensional reconocida conforme a derecho, sin perjuicio de los descuentos, deducciones y embargos ordenados por las autoridades competentes, de conformidad con las normas vigentes en la materia.

4.1.2 En armonía con lo expuesto, el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 impone a los representantes legales de las instituciones encargadas de reconocimientos pensionales, la obligación de proceder de oficio a la verificación del cumplimiento de los requisitos y de la legalidad de los documentos que sirvieron de soporte para decretar los reconocimientos y al consecuente desconocimiento de la prestación, siempre que serios motivos permitan suponer el reconocimiento indebido de una pensión o prestación económica.

Recordó esta Corte, con ocasión de la confrontación del artículo al que se hace mención con la Carta Política, que en desarrollo del debido proceso la revocatoria directa de los actos de reconocimiento pensional “tiene que cumplir satisfactoriamente con la ritualidad prevista en el Código Contencioso Administrativo o en los estatutos especiales que al respecto rijan” , es decir “deberá ser la consecuencia lógica y jurídica de un procedimiento surtido con arreglo a los artículos 74, 28, 14, 34 y 35 del Código Contencioso Administrativo, sin perjuicio de la aplicación de las normas de carácter especial que deban privilegiarse al tenor del artículo 1 del mismo estatuto contencioso”.

Agregó la Corte i) que en tanto se surte el trámite administrativo el titular de la prestación o sus causahabientes tendrán que disfrutar de la misma, sin solución de continuidad y ii) que el desconocimiento del acto de reconocimiento pensional deberá estar presidido del consentimiento del afectado, salvo cuando las razones esgrimidas para suspender sus efectos tengan que ver con la tipificación de un delito, lo cual obliga a la expedición de copias, con miras a que la autoridad judicial competente adelante la investigación pertinente.

Señala la decisión: “Por lo tanto, los motivos que dan lugar a la hipótesis revocatoria del artículo 19 no pueden entenderse de manera indeterminada, aislada, ni al margen del debido proceso. Antes bien, la manifiesta ilegalidad, tanto de las conductas reprochadas como de los medios utilizados para acceder a la prestación económica que se cuestione, debe probarse plenamente en el procedimiento administrativo que contemplan las prenotadas disposiciones, para lo cual el titular del derecho prestacional o sus causahabientes deberán contar con todas las garantías que inspiran el debido proceso en sede administrativa, destacándose el respeto y acatamiento, entre otros, de los principios de la necesidad de la prueba, de la publicidad y la contradicción; y por supuesto, imponiéndose el respeto y acatamiento que ameritan los términos preclusivos con que cuenta el funcionario competente para adelantar y resolver cada etapa o lapso procedimental. Así, la decisión revocatoria, en tanto acto reglado que es, deberá sustentarse en una ritualidad sin vicios y en una fundamentación probatoria real, objetiva y trascendente, en la cual confluyan de manera evidente todos los elementos de juicio que llevaron al convencimiento del funcionario competente para resolver. En conclusión, entre la parte motiva y la parte resolutiva del acto de revocatoria directa deben mediar relaciones de consonancia que estén acordes con los respectivos mandatos constitucionales y legales, particularmente, con el debido proceso, la legalidad de los derechos adquiridos y la defensa del Tesoro Público.

Recordando además que, en materia de supresión de actos administrativos, no es lo mismo cuando interviene un funcionario administrativo que cuando interviene el juez; y que, en todo caso, la revocatoria directa de un acto administrativo que reconoce una pensión o prestación económica sólo puede declararse cuando ha mediado un delito [2] ”.

Destacó la Corte, además, que los litigios relacionados con la interpretación del derecho, “como por ejemplo, el régimen jurídico aplicable, la aplicación de un régimen de transición; o la aplicación de un régimen especial frente a uno general (..) deben ser definidos por los jueces competentes de conformidad con el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 y que en consecuencia no procede la revocatoria directa del acto administrativo sin el consentimiento del particular ”.

Declaró la Corporación exequible, “sólo bajo estos lineamientos”, el artículo 19 de la ley 797 de 2003; ”en el entendido que el incumplimiento de los requisitos o que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa, se refiere siempre a conductas que estén tipificadas como delito por la ley penal”.

4.1.3 Se comprende, entonces, que, so pretexto del cumplimiento de los requisitos para acceder a la pensión legal, no le es dable a las entidades obligadas al pago de pensiones convencionales previamente reconocidas suspender su pago [3] y obstinarse en mantener su decisión, a sabiendas de que las diferencias surgidas entorno al segundo reconocimiento le impedirán indefinidamente al afectado acceder a él.

4.2 Los trabajadores no pueden ser privados de sus derechos pensionales, por circunstancias que les son ajenas 4.2.1 Esta Corte ha condenado insistentemente los trámites burocráticos que dilatan indefinidamente los derechos pensionales a quienes cumplen con los requisitos para acceder a la prestación, poniendo de presente que se incurre en vía de hecho si estando probado que la persona tiene derecho a la pensión se le niega el derecho.

Recuerda la jurisprudencia constitucional que las autoridades públicas han sido instituidas para proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias, derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares y que sus actuaciones, al igual que las de los particulares, deben ceñirse a los

postulados de la buena fe y sus actuaciones a los principios de solidaridad social y los que igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad que informan las funciones de la administración.

Señala la jurisprudencia: “La aplicación de los principios y valores, conjuntamente con las reglas, hace del funcionario público alguien activo y pensante que da soluciones justas y transformativas y no simplemente formales y burocráticas.

Tratándose de aquellos funcionarios que por motivo de su trabajo diariamente tienen que enfrentarse a la seguridad social, es particularmente importante hacer un esfuerzo adicional para que el trámite no se convierta en algo que por cotidiano se torne en deshumanizador. Precisamente el artículo 95, numeral 2° de la C. P. dice que hay que “Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas [4] ”.

Consideró la Corte, en el asunto que se trae a colación, la situación de quienes, sin perjuicio de ostentar el estatus de pensionado, por cumplir los requisitos sobre edad y tiempo de servicio establecidos en el ordenamiento para acceder a la pensión de jubilación, deben aguardar indefinidamente la liquidación y remisión de los bonos pensionales y así mismo su acceso a la prestación, en desmedro de sus derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, a la salud y a la seguridad social.

4.2.2 Dentro de la línea jurisprudencial a la que se hace mención, esta Corte se ha detenido en los mecanismos establecidos dentro del régimen de seguridad social para que las administradoras de pensiones y entidades prestadoras del servicio de salud accedan, mediante un procedimiento ágil y efectivo, al cobro de las acreencias a cargo de los empleadores, descartando, de antemano, la posibilidad de trasladar a los afiliados las consecuencias de la mora patronal.

Indica la jurisprudencia constitucional: “(..) con el fin de fortalecer estas posibilidades de cobro por parte de estas entidades, el artículo 54 de la Ley 383 de 1997 determinó que las normas de procedimiento, sanciones, determinación, discusión y cobro del libro quinto del estatuto tributario, “serán aplicables a la administración y control de las contribuciones y aportes inherentes a la nómina, tanto del sector privado como del sector público, establecidas en las leyes 58 de 1963, 27 de 1974, 21 de 1982, 89 de 1988 y 100 de 1993”.

4.2.3 En armonía con lo expuesto en reciente decisión, la Sala Sexta de Revisión al establecer que a una persona de la tercera edad, no obstante cumplir con los requisitos para acceder a la pensión de vejez, le fue negado el reconocimiento, al establecer en su historia laboral un vació en el número de semanas cotizadas, por mora del patrono en el pago de los aportes, resolvió revocar las sentencias de instancia y, en su lugar, conceder la protección en el sentido de dejar sin efecto las resoluciones que negaban la prestación y disponer que el asunto se resuelva nuevamente, esta vez “incluyendo dentro del cómputo de tiempo cotizado, la totalidad de las semanas que no figuran como pagados por causa de la mora patronal (..)”.

Señala la decisión: “(..) la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional es enfática en establecer que las entidades administradoras de pensiones, por ser la parte dominante y contar con los mecanismos jurídicos establecidos en la Ley, son las responsables de recaudar los dineros de los afiliados correspondientes a los aportes en pensión, cuando se presente una mora por parte del empleador en el traslado de los dineros que recaudó, y así ejercer el respectivo cobro, bien sea por el procedimiento ejecutivo o por el ordinario, tal y como se indicó con anterioridad.

De esa forma, no se puede alegar la propia negligencia como excusa para no reconocer un derecho, que para el caso concreto y las características que presenta, resulta del tipo fundamental (..) [5] ”, 4.2.4 Se concluye, de lo expuesto, que no les corresponde a las personas que alcanzan la edad para acceder a la pensión de vejez, soportar las dificultades administrativas que afronta su empleador y cargar con la ineficiencia de las entidades administradoras de pensiones, como tampoco asumir las diferencias existentes entre las entidades públicas obligadas a concurrir a la satisfacción de sus derechos prestaciones.

5. Caso concreto. El amparo será concedido 5.1 La señora Clemencia Ofelia Rodríguez García invoca la protección de sus derechos fundamentales porque el Ministerio de Hacienda y Crédito Público dispuso su exclusión de la nómina de pensionados de la Fundación San Juan de Dios y en razón de que el Fondo del Pasivo Pensional de los Ferrocarriles Nacionales, encargado del pago de la prestación resolvió, unilateralmente, incrementar su descuento por concepto de salud y deducirlo de la prestación.

Efectivamente i) figura en el expediente que el 23 de enero de 2007, sin el consentimiento de la titular y sin mediar trámite administrativo alguno, la Directora de Regulación Económica de la Seguridad Social del Ministerio de Hacienda y Crédito Público le comunicó a la Gerente liquidadora de la Fundación San Juan de Dios que la actora al igual que quienes alcanzan la edad para devengar pensión de vejez, debía ser retirada de la nómina de pensionados a cargo del Fondo de Pasivo Social de los Ferrocarriles Nacionales y ii) su Director reconoce haber modificado unilateralmente el descuento por concepto de salud, afirmando que la actora adquirió el derecho a la pensión, con posterioridad al 1° de abril de 1994.

Argumenta el Ministerio de Hacienda y Crédito Público que la actora tiene derecho a devengar pensión de vejez, a cargo del Seguro Social y que bien puede exigir de la Fundación San Juan de Dios el pago del mayor valor de la prestación, si este se llegare a establecer;

el empleador sostiene que a la luz de la Ley 751 de 2001 corresponde a la Nación asumir su pasivo prestacional y en consecuencia continuar con el pago de la pensión convencional reconocida a la actora y el Seguro Social se pronuncia para negar el reconocimiento al que alude el Ministerio, fundado en que en la historia laboral no figuran los aportes que le darían a la señora Rodríguez García el derecho a disfrutar de una pensión con cargo al Sistema de Seguridad Social.

5.2 Se evidencia, en consecuencia, que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público resolvió trasladar a la actora el conflicto que mantiene con la extinta Fundación San Juan de Dios y con el Seguro Social, en razón de los derechos pensionales de los extrabajadores de la Fundación, mediante el desconocimiento de la Resolución expedida el 30 de enero de junio de 1999, por la Directora de la entidad, resolviendo la litis a su favor, sin que medie un pronunciamiento judicial que así lo indique.

De modo que la protección que se invoca tendrá que concederse, porque el Ministerio accionado desconoce el cumplimiento de los deberes sociales del Estado, pasa por alto su obligación de actuar conforme al postulado de la buena fe, como lo indica el principio de solidaridad social y respetando los derechos ajenos sin abusar de los propios y, de contera, ignora su deber de coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines estatales relacionados con la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y el respeto de los derechos adquiridos, conforme a la ley.

Lo anterior, porque si bien las entidades obligadas a atender pasivos pensionales están en el deber de investigar las circunstancias y elementos probatorios que dieron lugar a los reconocimientos, ello no las autoriza para suspender unilateral e intempestivamente el pago de las prestaciones, sino para dar inicio a las actuaciones administrativas, compulsar copias cuando se vislumbren conductas delictivas y promover las acciones judiciales que sean del caso.

5.3 Siendo así el Ministerio de Hacienda y Crédito Público incluirá a la actora en nómina e impartirá al Fondo del Pasivo Pensional de los Ferrocarriles Nacionales, de ser preciso, instrucciones precisas para que la misma reciba el monto de la prestación que le fuera reconocida, mediante Resolución No. 040 de 1999, emitida por la Directora de la Fundación San Juan de Dios, sin perjuicio de la posibilidad de adelantar la actuación administrativa correspondiente o de emprender las acciones judiciales que fueren del caso, en orden a establecer el monto del aporte a salud y determinar la entidad obligada a asumir el pasivo, con el concurso de la actora de ser ello preciso.

6. Conclusiones. La Sentencia de segunda instancia será revocada 6.1 La Sala de Casación Laboral de la H. Corte Suprema de Justicia revoca la decisión que concedió la protección, fundada en que existen otros medios judiciales a los que la actora puede acudir, en defensa de sus intereses y en que el Seguro Social adelanta un proceso de jurisdicción coactiva contra la Fundación San Juan de Dios, el cual, a la postre, le permitiría a la actora completar el número de semanas exigidas para acceder a la pensión de vejez.

Desconoce el fallador de segundo grado que mediante la Resolución 040 de 1999 la Directora de la Fundación San Juan de Dios le reconoció a la actora su calidad de pensionada, en los términos de la Convención Colectiva de Trabajo entonces vigente y que el acto de reconocimiento se encuentra vigente, en cuanto la beneficiaria no ha consentido en su revocatoria, ni media pronunciamiento judicial que autorice su desconocimiento.

De manera que la Sentencia de segunda instancia será revocada para, en su lugar, confirmar el fallo de primer grado y en consecuencia disponer que la actora sea incluida en nómina a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, nuevamente, con el objeto de que reciba, mensualmente, como aconteció hasta el mes de enero del año 2007, en los términos y en la cuantía que le fuera reconocida, la pensión convencional de jubilación a la que tiene derecho.

Lo anterior, sin perjuicio de las actuaciones administrativas y judiciales que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público pueda emprender, si así lo considera, con el fin de adecuar el descuento que debe efectuarse a la actora, por concepto de salud, a las previsiones legales en la materia y determinar la entidad o entidades directa y principalmente obligadas al pago de la prestación y repetir contra ellas, de ser preciso.

6.2 Al respecto, cabe precisar que esta Corporación, en reciente decisión, analizó la evolución normativa de la Fundación San Juan de Dios y determinó las responsabilidades por concepto del pasivo pensional, los salarios y en general por prestaciones sociales e indemnizaciones de los trabajadores de la entidad y del Instituto Materno Infantil y determinó, en todo caso, la responsabilidad de la Nación- Ministerio de Hacienda y Crédito Público ," sin perjuicio de que éste tenga que repetir, compensar o deducir en las proporciones aquí fijadas o que se fijen, conforme a esta sentencia de las transferencias, regalías o participaciones contra Bogotá Distrito Capital, el Departamento de Cundinamarca y la Beneficencia de Cundinamarca [6] ." De manera que el Ministerio accionado responderá por el pago de la pensión convencional de la actora, de la manera como le fue reconocida, hasta que la prestación sea asumida por el Seguro Social o por la entidad responsable de la prestación, sin perjuicio de los derechos de repetición, compensación o deducción de la entidad que fueren del caso.

III. DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE Primero. REVOCAR la Sentencia proferida por la Sala de Casación Laboral de la H. Corte Suprema de Justicia el 20 de noviembre de 2007, para decidir la acción de tutela instaurada por la señora Clemencia Ofelia Rodríguez García y en su lugar CONFIRMAR el fallo adoptado por la Sala Laboral del H. Tribunal Superior de Bogotá el 31 de julio de 2007.

En consecuencia disponer que en las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta decisión, la señora Clemencia Ofelia Rodríguez García sea incluida en la nómina de pensionados de la Fundación San Juan de Dios, a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y que la misma continué recibiendo la mesada pensional, que le fuera reconocida mediante Resolución No. 040 del 30 de junio de 1999, en la cuantía y con los descuentos establecidos en la misma, hasta que la prestación sea asumida por el Sistema de Seguridad Social o se disponga la revocatoria del acto de reconocimiento o su modificación, con pleno respeto de las garantías constitucionales de la afectada o de sus causahabientes.

Segundo. Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991. Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

JAIME CORDOBA TRIVIÑO Magistrado RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado MAURICIO GONZALEZ CUERVO Magistrado Ausente en comisión MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ Secretaria General [1] Artículo 1° Ley 797 de 2003.

[2] Sentencia C- 835 de 2003 M. P. Jaime Araujo Rentería. [3] "(..) al no existir la autorización expresa de la demandante no es posible proceder a suspenderle el pago de la sustitución pensional en forma unilateral, y el derecho a continuar disfrutando de la misma, pues ello equivale a dejar sin efecto el acto que creó en su favor una situación jurídica individual y concreta, o lo que es lo mismo, a revocar el acto administrativo, sin su consentimiento expreso" - Sentencia T-556 de 1997 M.P. Hernando Herrera Vergara.

[4] Sentencia T-671 de 2000 M.P. Alejandro Martínez Caballero. [5] Sentencia T-239 de 2008 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. [6] Sentencia SU-484 de 2008 M.P. Jaime Araujo Rentería

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 12 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.