Sentencia T-024/22

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO EN MATERIA PENSIONAL-Vulneración al no atender solicitudes para reconocimiento del derecho pensional

(…) las entidades encargadas de reconocimientos pensionales deben dar trámite a las solicitudes del afiliado, garantizando los derechos fundamentales a la seguridad social y al debido proceso. La garantía de estos presupuestos implica para las entidades el deber de darle un impulso al trámite y de obrar con total transparencia y claridad, máxime cuando el solicitante de la pensión de invalidez ha cumplido con su deber de lo que en principio le corresponde hacer, como lo es solicitar el dictamen de su pérdida de capacidad laboral y reclamar a las instituciones comprometidas el reconocimiento de su derecho a acceder a la pensión de invalidez.

PRINCIPIO DE OFICIOSIDAD DEL JUEZ DE TUTELA-Aplicación

ACCION DE TUTELA TEMERARIA-Para que se configure temeridad debe evidenciarse la mala fe en el actuar del peticionario/TEMERIDAD-Inexistencia para el caso

ACCION DE TUTELA PARA RECONOCIMIENTO DE PENSION DE INVALIDEZ-Procedencia excepcional cuando medio judicial no resulte idóneo o para evitar perjuicio irremediable

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO EN MATERIA PENSIONAL-Derecho fundamental

(…) este derecho se manifiesta en el deber de las administradoras de pensiones de respetar los derechos y velar por las obligaciones de los afiliados, pues sus actuaciones van a incidir en la garantía de otros derechos fundamentales, como la seguridad social.

DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES Y LA IMPORTANCIA DE LA PENSION DE INVALIDEZ-Concepto, naturaleza y protección constitucional

DERECHO AL DEBIDO PROCESO EN EL PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO DE LA PENSION DE INVALIDEZ

DERECHO A LA PENSION DE INVALIDEZ-Vulneración al debido proceso por desconocimiento del principio de legalidad, al exigir requisitos no contemplados en la Constitución o en la Ley,

para su reconocimiento

DERECHOS PRESTACIONALES DE AFILIADOS A ENTIDADES DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL-Inoponibilidad de las controversias suscitadas frente al reconocimiento de estos derechos

Las entidades accionadas se han negado a adelantar la solicitud pensional por discusiones en torno al origen de la pérdida de capacidad laboral y, posteriormente, por la falta de firmeza del dictamen en el que fundamenta su solicitud el peticionario.

DERECHO A LA PENSION DE INVALIDEZ-Trámites administrativos no pueden obstaculizar el reconocimiento del derecho a quien ya ha reunido los requisitos para acceder a ésta

Referencia: Expediente T-8.243.989

Acción de tutela presentada por Jhon Jairo Piña Lizarazo contra la AFP Porvenir S.A. y la ARL Positiva Compañía de Seguros S.A.

Magistrada ponente:

DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de enero de dos mil veintidós (2022)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Diana Fajardo Rivera, quien la preside, y los magistrados Jorge Enrique Ibáñez Najar y Alejandro Linares Cantillo, en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, ha proferido la siguiente

I. SENTENCIA

1. En el proceso de revisión de los fallos proferidos, en primera instancia, por el Juzgado Quinto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Cúcuta el 31 de diciembre de 2020 y, en segunda instancia, por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta el 10 de marzo de 2021, dentro de la acción de tutela promovida por el señor Jhon Jairo Piña Lizarazo

contra la Administradora de Fondo de Pensiones -AFP Porvenir S.A. y la Aseguradora de Riesgos Laborales -ARL Positiva Compañía de Seguros S.A. (en adelante Positiva S.A.).

2. El asunto de la referencia fue allegado a la Corte Constitucional en virtud de lo ordenado por los artículos 86, inciso 2, de la Constitución Política y 31 y 32 del Decreto 2591 de 1991. Mediante Auto del 19 de julio de 2021, la Sala de Selección Número Siete de la Corte Constitucional seleccionó el asunto1 y, previo sorteo, lo asignó al despacho de la magistrada Diana Fajardo Rivera, para su sustanciación.

II. ANTECEDENTES

1. Situación fáctica descrita en la acción de tutela

3. Jhon Jairo Piña Lizarazo, con 40 años actualmente y quien manifiesta ser víctima de desplazamiento forzado, interpuso acción de tutela contra la AFP Porvenir S.A. y la ARL Positiva S.A. Invocó la protección de sus derechos fundamentales a la vida, dignidad humana, debido proceso, mínimo vital, igualdad y seguridad social integral, como sujeto en condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta, porque considera que le fueron vulnerados por las accionadas al negarse a reconocer la pensión de invalidez a la que aduce tener derecho.2

4. El accionante sostuvo que el día 11 de julio de 2007, mientras se desempeñaba como minero, sufrió un accidente laboral por causa de una explosión en la mina que trabajaba. El accidente le ocasionó la pérdida de su ojo izquierdo y de uno de sus oídos. Posteriormente, según el promotor de la acción, sufrió otros accidentes laborales que le causaron daños irreversibles en su cuerpo,3 tales como pérdida de movilidad en una de sus manos que le impiden sostener o agarrar cosas, problemas para desplazarme por las complicaciones sufridas en su rodilla izquierda, disminución de la visión del ojo derecho4 y dismunción de la audición de sus oídos, cicatrices en el rostro y otras secuelas que le impiden trabajar.5

5. Precisó el tutelante que la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, mediante dictamen No. 13199687 – 24497 del 16 de octubre de 2019, estableció que tenía una pérdida de la capacidad laboral del 46,17%.6

6. Indicó que posteriormente surgieron patologías relacionadas con los accidentes sufridos, sin que fueran tenidas en consideración en la calificación inicial. En consecuencia,

solicitó una nueva calificación sobre su pérdida de capacidad laboral. Así, Positiva Compañía de Seguros S.A., una vez realizada la valoración el 7 de septiembre de 2020, determinó que presentaba un diagnóstico de "(G560) SÍNDROME DE TUNEL DEL CARPO BILATERAL (ALTERACIÓN ELECTROFISIOLÓGICA MODERADA DERECHA Y SEVERA IZQUIERDA) no derivado del AT, (G562) NEUROPATÍA GRAVE DEL NERVIO CUBITAL IZQUIERDO A NIVEL DE LA MANO no derivado del AT, (H353) DEGENERACIÓN DE LA MÁCULA Y DEL POLO POSTERIOR DEL OJO IZQUIERDO Accidente de trabajo, (H544) CEGUERA DE OJO IZQUIERDO Accidente de trabajo, (H902) HIPOACUSIA IZQUIERDA SEVERA Accidente de trabajo, (S009) CONTUSIÓN EN CABEZA Accidente de trabajo, (T263) QUEMADURA EN OJO IZQUIERDO POR EXPLOSIÓN Accidente de trabajo, (T302) QUEMADURA DEL 10% SCT 2 GRADO EN CARA Accidente de trabajo." Indicó la calificadora que ello le generaba una pérdida de capacidad laboral del 54.93 %, por causa de origen común.7

7. Con base en lo anterior, esto es, el dictamen No. 2267342 proferido por la ARL Positiva el 11 de noviembre de 2020, el accionante manifestó que ha adelantado diversos trámites administrativos ante las accionadas con el fin de solicitar la pensión, en atención a la pérdida de su capacidad laboral.8 No obstante, expresó que ninguna de las entidades demandas se ha hecho responsable del pago de la prestación. Agregó que esta situación lo ha afectado considerablemente, puesto que no le es posible acceder a algún trabajo como consecuencia de los accidentes sufridos.9 Asimismo, indicó que no posee suficientes recursos económicos para solventar sus necesidades básicas mensuales, así como las de su madre de 60 años y su hija de 14 años, que dependen económicamente de él.10

8. Por lo anterior, el accionante solicitó ordenar a la AFP Porvenir S.A. y a la ARL Positiva S.A. realizar el pago de la pensión a la que tiene derecho, como consecuencia de la calificación de pérdida de capacidad laboral del 54,17% efectuada por Positiva S.A.11

2. Respuestas de las entidades accionadas

9. Una vez admitida la acción de tutela,12 durante el trámite en el juzgado de primera instancia, Positiva S.A. sostuvo que, como aseguradora de riesgos laborales, solamente está llamada a reconocer y pagar prestaciones económicas derivadas de eventos calificados como de origen laboral, propios de relaciones laborales objeto de aseguramiento. En consecuencia, adujo que en el caso del señor Jhon Jairo Piña Lizarazo no era dable reconocer una pensión de

invalidez, puesto que el dictamen realizado, que se encontraba en firme, “estableció una pérdida de capacidad laboral superior al 50% integral común.” Así, indicó que le informó al accionante que debía acudir “al fondo de pensiones al que se encuentra cotizando, para solicitar la Pensión de Invalidez a la que tiene derecho.”13

10. La entidad accionada Porvenir S.A., por su parte, se opuso a las pretensiones de la acción de tutela con fundamento en tres razones. Afirmó que (i) carecía de legitimación en la causa por pasiva, dado que, según lo sostenido en el dictamen de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez del 16 de octubre de 2019, el origen de la pérdida de la capacidad era laboral y, en consecuencia, la llamada a resolver la petición pensional es la Aseguradora de Riesgos Laborales -ARL;14 (ii) la recalificación mencionada por el accionante no solo no es oponible a Porvenir, porque no fue debidamente notificada, sino que (iii) tampoco se encuentra en firme, “como quiera que se presentó recurso de apelación y actualmente se encuentra en conocimiento de la Junta Regional de calificación de invalidez de Norte de Santander.”

11. Agregó que ante Porvenir S.A. no existe petición presentada por el accionante e insistió en que, de conformidad con lo establecido en la Ley 1562 de 2012, es la ARL Positiva la que debe dar cuenta del reconocimiento solicitado. En este sentido, destacó que se está ante una ausencia de vulneración de los derechos invocados por parte de dicha Sociedad Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías, y que no se evidencia la ocurrencia de un perjuicio irremediable que deba ser atendido por esta vía judicial, concluyendo su intervención con la petición de que se deniegue o declare improcedente el amparo solicitado.15

3. Decisiones de instancia objeto de revisión

12. El Juzgado Quinto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Cúcuta, mediante sentencia de 31 de diciembre de 2020, declaró improcedente la protección invocada. Consideró que la acción de tutela no está llamada a dirimir controversias relativas a la seguridad social, tal como en otras ocasiones lo ha afirmado la Corte Constitucional. Al respecto, advirtió que en sólida jurisprudencia se ha advertido que “en tratándose del derecho a la seguridad social… por regla general, [la tutela] no procede en materia de reconocimiento y pago de prestaciones sociales, en razón a su carácter eminentemente

subsidiario y residual; por lo anterior, este tipo de controversias deben ser ventiladas ante la jurisdicción contencioso administrativa o la ordinaria laboral, según sea el caso."

13. A continuación, luego de precisar que, excepcionalmente, podía analizarse de fondo una petición como la ahora invocada cuando quiera que se pretenda evitar un perjuicio irremediable, afirmó que la controversia requería de la intervención del juez ordinario. Para el efecto advirtió que el actor, si bien fue calificado con un porcentaje de pérdida de la capacidad laboral superior al 50%, no está en una situación de debilidad manifiesta pues tiene 39 años. Destacó que (i) el señor Piña Lizarazo pudo acudir a cuestionar el dictamen, pero así no lo hizo, lo que se verificó además con la afirmación de Positiva S.A. en el sentido en que aquél se encuentra en firme, (ii) Positiva S.A. le informó el 15 de diciembre de 2020 que no era ella la competente para acceder a su pretensión y le indicó que el dictamen estaba en firme y que (iii) el "Despacho no puede aceptar la mera manifestación del accionante en cuanto a que alega que ha adelantado los trámites pertinentes ante la aseguradora para el reconocimiento y pago de su pensión de invalidez sin aportar prueba alguna… máxime cuando se tiene que el accionante no ha elevado la solicitud de reconocimiento pensional ante el respectivo fondo de pensiones Porvenir S.A., para su eventual estudio tal y como lo sostiene la entidad, así como tampoco certificó las razones por las cuales el medio judicial ordinario es ineficaz para lograr la protección inmediata a sus derechos."16

14. Finalmente, señaló que la acción no procedía como mecanismo transitorio pues, además de lo ya indicado, consultada la página web de la Adres el interesado se encontraba afiliado ACTIVO a Medimas EPS, en el régimen subsidiado. Por lo expuesto, concluyó que "el Juez de tutela no puede, entonces, reemplazar a la autoridad competente para resolver aquello que le autoriza la ley, sino que su accionar es un medio de protección como así ocurre en el presente asunto, formular la acción de tutela, por cuanto supone desconocer los medios ordinarios para dirimir controversias acerca de la titularidad de una pensión de jubilación."

15. El tutelante interpuso impugnación contra la decisión adoptada en primera instancia. Manifestó que se había acercado a las instalaciones de Porvenir S.A. con el fin de solicitar el reconocimiento y pago de su pensión, y reiteró que se encuentra en una situación de debilidad manifiesta derivado de su imposibilidad de atender sus necesidades básicas y las

de las personas que tiene a su cargo. Del mismo modo, sostuvo que es claro que cuenta con un porcentaje de pérdida de capacidad laboral superior al 50%, por lo que no debe recaer en él la carga de aportar todos los documentos que están exigiendo las entidades para reconocer su pensión de invalidez.17

16. El Tribunal Superior de Cúcuta, mediante sentencia del 10 de marzo de 2021, confirmó la decisión adoptada por el juez de primera instancia, bajo razones similares. Inició su análisis a partir de la formulación de dos problemas jurídicos, "¿procede la acción de tutela para ordenar a la ARL Positiva el reconocimiento de una pensión de invalidez?", en caso afirmativo, "¿vulneró alguna de las accionadas el derecho fundamental al mínimo vital del actor?." Para atenderlos se pronunció en torno al cumplimiento de la subsidiariedad, como requisito de procedibilidad de la acción de tutela, y concluyó que no se encontraba satisfecho en este caso pues aquella no es la vía judicial adecuada para resolver controversias de tipo pensional, pues para ello existen mecanismos judiciales ordinarios.

17. En cuanto a la procedencia del mecanismo para evitar la configuración de un perjuicio irremediable, adujo que el actor no acreditó su estado de debilidad manifiesta en tanto no "se evidencian condiciones actuales de vida precarias frente a su subsistencia digna que permitan la intervención del Juez Constitucional." En su concepto, si bien el accionante solicitó la pensión de invalidez ante la AFP Porvenir S.A., esto ocurrió cuando el dictamen sobre la pérdida de su capacidad laboral no se encontraba en firme, por lo cual el accionante debía adelantar los trámites administrativos requeridos.18

4. Actuaciones en sede de revisión

18. La Magistrada ponente, mediante autos del 26 de agosto de 202119 y del 15 de septiembre de 2021,20 decretó pruebas. Solicitó al señor Jhon Jairo Piña Lizarazo informar sobre su actual situación socioeconómica, su estado de salud y la actuación adelantada ante las accionadas en aras a obtener el reconocimiento de la pensión sobre la que aduce tener derecho.

19. A Porvenir S.A. y a Positiva S. A. les solicitó aportar información sobre: (i) los trámites que se han adelantado en torno a la solicitud de reconocimiento de pensión de invalidez del señor Jhon Jairo Piña Lizarazo, (ii) el estado en que se encuentra la calificación de la pérdida de capacidad laboral del accionante, y (iii) las razones por las que han negado el

reconocimiento de pensión de invalidez al señor Jhon Jairo Piña Lizarazo.

20. Por su parte, requirió a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Norte de Santander y a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez informar si en sus instituciones se adelantaron o adelantan trámites referentes a la pérdida de capacidad laboral del señor Jhon Jairo Piña Lizarazo. Asimismo, fue requerida la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV- para que informara sobre la calidad de victima del desplazamiento forzado indicada por el tutelante.

21. A continuación, la Sala sintetizará la línea general de respuesta expuesta por los llamados a aportar información adicional en sede de revisión, advirtiendo que al realizar el estudio de procedencia formal y de fondo, si a ello hay lugar, se hará referencia más precisa a la prueba recaudada en la medida en que ello se vaya requiriendo.

22. El accionante, respondiendo a los interrogantes formulados, amplió la información sobre su actual situación socioeconómica. Refirió que tiene a cargo su madre de 60 años, que no trabaja, y a su hija de 14 años, que estudia. Manifestó que como consecuencia de las patologías que presenta, no puede acceder a un trabajo y esto ha generado que no pueda satisfacer las necesidades básicas en su hogar, dependiendo en la actualidad del ingreso solidario por $160.000,oo pesos que reconoce el Gobierno nacional. Adujo que como víctima del conflicto fue indemnizado por $7.000.000,oo de pesos, que utilizó para cancelar sus deudas. También expresó que en varias oportunidades se ha acercado a las entidades accionadas con el fin de solicitar el reconocimiento de la pensión de invalidez, pero estas lo han remitido entre ellas, sin dar respuesta a su solicitud. Asimismo, refirió que, por causa del recurso que interpuso,21 está pendiente del dictamen respectivo.22

23. La AFP Porvenir S.A., en escrito de 6 de septiembre de 2021, indicó que el señor Jhon Jairo Piña Lizarazo no ha realizado solicitud formal de pensión de invalidez “con la totalidad de la documentación necesaria para realizar el estudio pensional”, por lo que a la fecha no se ha aprobado o negado el reconocimiento de la pensión referenciada. Asimismo, informó que Positiva S.A. calificó la pérdida de capacidad laboral del señor Jhon Jairo Piña Lizarazo mediante dictamen 2267342 del 11 de noviembre de 2020, pero que este no se encuentra en firme por causa del recurso de apelación presentado por Seguros Alfa S.A. Así, refirió que en este momento se está a la espera del dictamen que emita la Junta Regional de Calificación de

Invalidez de Norte de Santander. 23 Junto a su respuesta, además, allegó copia del fallo de tutela proferido el 24 de mayo de 2021 por el Juzgado Quinto Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Cúcuta, en el marco de una segunda acción de tutela que invocó el señor Jhon Jairo Piña Lizarazo contra la ARL Positiva S.A., AFP Porvenir S.A. y otros, con el ánimo de obtener el reconocimiento de su pensión de invalidez.

24. A través de este fallo, se protegieron los derechos fundamentales al debido proceso y al diagnóstico del señor Piña Lizarazo y se ordenó a la ARL Positiva S.A. y Seguros Alfa S.A. remitir a revisión ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez el dictamen No. 2267342 del 11 de noviembre de 2020, con el objeto de atender el recurso presentado por Alfa S.A.

25. Positiva S. A. aseveró que a la fecha se espera que la Junta Regional de Calificación de Invalidez proceda a resolver el recurso interpuesto por el asegurado contra el dictamen de pérdida de capacidad laboral del 11 de noviembre de 2020. Por ello, adujo que hasta que no se encuentre en firme la decisión, no es viable el reconocimiento del pago de pensión por invalidez. Además, sostuvo que del dictamen No. 2267342 del 11 de noviembre de 2020 se concluye que la pérdida de capacidad laboral es de origen común, razón por la cual correspondería al Fondo de Pensiones garantizar la prestación.24

26. La Junta Nacional de Calificación de Invalidez, en escrito de 1 de septiembre de 2021, sostuvo que sobre el señor Jhon Jairo Piña se encuentra un antecedente de calificación en esa entidad. Este corresponde al dictamen No. 13199687 – 24497 del 16 de octubre de 2019, proferido por la sala segunda de decisión, en el que se determinó una pérdida de capacidad laboral del 46,17%.25

27. La Junta Regional de Calificación de Invalidez de Norte de Santander, mediante escrito remitido a esta Corporación el 22 de septiembre de 2021, manifestó que en la base de datos de la entidad se encuentra una solicitud para determinar la pérdida de capacidad laboral del señor Jhon Jairo Piña Lizarazo, presentada por la ARL Positiva el 9 de julio de 2021 como consecuencia de la inconformidad manifestada por Seguros Alfa S.A. ante el dictamen emitido el 11 de noviembre de 2020, inconformidad que se dirige a cuestionar “la calificación de la PCL y al ORIGEN de los DX estudiados por la ARL, los cuales fueron calificados de manera integral bajo la Sent. C-425 de 2005 con una PCL de 54.93% y Origen Común.”26

28. La Junta realizó un recuento de los trámites adelantados desde su radicación en la

entidad, y precisó que la fecha máxima de valoración es el 30 de julio de 2022, con base en el acta de reparto del 17 de julio de 2021. Añadió que, como consecuencia de que la controversia presentada por Seguros Alfa S.A. cuestiona el origen de las patologías, el médico ponente solicitó el 30 de julio de 2021 exámenes complementarios.27 Del mismo modo indicó que, mediante oficio 7889 del 18 de agosto de 2021, se solicitó a la ARL Positiva el pago de honorarios por $226.100 (doscientos veintiséis mil cien pesos) por concepto de interconsultor, en los términos del Decreto 1072 de 2015, pero esta adujo que no era posible realizarse el pago porque la empresa empleadora ya no existía. Así, se indica que procedió a hacerse el cobro a Porvenir S.A., mediante oficio 8925 de 2021, por lo que en principio tenía plazo para realizar el pago hasta el 24 de septiembre de 2021.28

29. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV- no dio respuesta a los requerimientos propuestos en el Auto del 26 de agosto de 2021.

III. Consideraciones y fundamentos

1. Competencia

30. Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en el inciso 3 del artículo 86 y el numeral 9 del artículo 241 de la Constitución, en concordancia con los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991.29

2. Presentación del asunto objeto de revisión y formulación del problema jurídico

31. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el juez de tutela tiene el deber de determinar qué es lo que la parte accionante realmente persigue con el recurso de amparo o lo que verdaderamente controvierte a través del mecanismo, con el fin de brindarle la protección más eficaz posible de sus derechos fundamentales, de ser ello procedente. En concreto, como se mencionó en la Sentencia SU-108 de 2018,30 “[e]l principio de oficiosidad, el cual se encuentra íntimamente relacionado con el principio de informalidad, se traduce en el papel activo que debe asumir el juez de tutela en la conducción del proceso, no sólo en lo que tiene que ver con la interpretación de la solicitud de amparo, sino también, en la búsqueda de los elementos que le permitan comprender a cabalidad cuál es la situación que se somete a su conocimiento, para con ello tomar una decisión de fondo que consulte la

justicia, que abarque íntegramente la problemática planteada, y de esta forma provea una solución efectiva y adecuada, de tal manera que se protejan de manera inmediata los derechos fundamentales cuyo amparo se solicita si hay lugar a ello." (Subrayas fuera del texto).

32. A partir de este enfoque constitucional, a continuación se procederá a determinar el problema jurídico que corresponde atender a la Sala de Revisión, en caso de superarse el examen de procedencia formal. Para el efecto, se destaca que la discusión que se ha dado en el marco del presente trámite de tutela tiene que ver con el reconocimiento de la pensión de invalidez que reclama el señor Jhon Jairo Piña Lizarazo por parte de la ARL Positiva S.A. o de la AFP Porvenir S.A., en atención a que mediante el dictamen del 11 de noviembre de 2020, expedido por la ARL Positiva S.A., fue calificado con una pérdida de la capacidad laboral superior al 50%.

33. Por su parte, la renuencia al reconocimiento de dicho beneficio prestacional por parte de Positiva S.A. y de Porvenir S.A. se ha fundado en varios argumentos. Fundamentalmente, la ARL Positiva S.A. ha aducido que la pérdida de la capacidad laboral se imputó a una causa de origen común, por lo cual el reconocimiento corresponde a la AFP Porvenir; por su parte, la AFP Porvenir ha invocado que no conoce el dictamen del 11 de noviembre de 2020, que se encuentra controvertido ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez, o que, en su mayoría, las patologías calificadas son de origen laboral. Alrededor de esta discusión, la AFP Porvenir S.A. ha afirmado que no ha habido petición de reconocimiento formal por el actor y que el dictamen del 11 de noviembre de 2020 se encuentra en discusión en la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Norte de Santander.

34. Finalmente, como un aspecto surgido luego de la interposición de la acción de tutela que motiva este trámite de revisión, debe mencionarse que, según la prueba allegada, el señor Piña Lizarazo interpuso una segunda acción de tutela contra las mismas instituciones aquí demandadas y otras, solicitando el reconocimiento de su pensión de invalidez. Como consecuencia de este nuevo fallo,31 el dictamen del 11 de noviembre de 2020 se encuentra discutido y siendo revisado por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Norte de Santander, resolviendo la oposición de Alfa S.A., la cual se contrae a cuestionar la calificación de algunas patologías como de origen común. A partir de esta orden, tanto Positiva S.A. como Porvenir S.A. afirman que, actualmente, el referido dictamen no se encuentra en firme.

35. En armonía con lo esbozado, la Sala Primera de Revisión estima que el debate constitucional por resolver se circunscribe a valorar la actuación de Porvenir S.A y Positiva S.A. en el marco de las solicitudes realizadas por el señor Jhon Jairo Piña Lizarazo sobre el reconocimiento de su pensión de invalidez. Así, corresponde asumir el siguiente problema jurídico: ¿las accionadas AFP Porvenir S.A y ARL Positiva S.A. han vulnerado los derechos fundamentales al debido proceso, seguridad social en materia pensional y mínimo vital invocados por el accionante, como consecuencia de las respuestas otorgadas al señor Jhon Jairo Piña en el marco de su solicitud de reconocimiento de la pensión de invalidez?

36. Para resolver el asunto la Sala: (i) analizará, como cuestión previa, la inexistencia de una actuación temeraria por parte del accionante y, a continuación, (ii) estudiará los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela en el caso concreto. De superarse tal estudio, (iii) se referirá al precedente de esta Corporación en torno al debido proceso en el marco de una solicitud de pensión, así como (iv) al reconocimiento de la pensión de invalidez y, por último, (v) se decidirá sobre la viabilidad de acceder a la protección constitucional invocada.

3. Cuestión previa. El fallo de tutela proferido en una segunda acción de tutela -posterior al que origina este trámite de revisión- no presupone un actuar temerario por parte del accionante

37. Como se precisó previamente, al atender el requerimiento probatorio efectuado en este trámite de revisión, la AFP Porvenir allegó copia de un fallo de tutela proferido por el Juzgado Quinto Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento el 24 de mayo de 2021, en el marco de la acción de tutela incoada por el señor Jhon Jairo Piña Lizarazo contra Positiva S.A. Porvenir S.A., Seguros Vida Alfa S.A., Junta Regional de Calificación de Invalidez de Norte de Santander y Junta Nacional de Calificación de Invalidez, entre otras, con el objeto de obtener el reconocimiento de su pensión de invalidez. El juez de tutela, en primera instancia, estimó que, dado que no había trazabilidad de la notificación del dictamen proferido por Positiva S.A. del 11 de noviembre de 2020 a Alfa S.A. -como aseguradora previsional de la AFP Porvenir S.A – y a que Alfa S.A. había interpuesto el 17 de marzo de 2021 un recurso para oponerse al origen de la pérdida de la capacidad laboral del accionante, quien, a su

turno, tenía derecho al diagnóstico, era necesario remitir el trámite a la Junta Regional de Calificación para que atendiera la reclamación de Alfa S.A.32

39. No obstante, la sola existencia de varias acciones de tutela no genera, per se, que la presentación de la segunda acción pueda ser considerada como temeraria, toda vez que dicha situación puede estar fundada en la ignorancia del actor o el asesoramiento errado de los profesionales del derecho; o en el sometimiento del actor a un estado de indefensión, propio de aquellas situaciones en que los individuos obran por miedo insuperable o por la necesidad extrema de defender un derecho.35

40. En atención a dicho marco esta Sala considera que, aunque las partes aquí involucradas también lo están en la acción de tutela interpuesta con posterioridad a esta y a que algunas de las pretensiones y motivaciones son coincidentes, el actor ha esperado la culminación de cada etapa para reclamar la protección de sus derechos, tratando de obtener su reconocimiento pese a las dificultades para determinar con claridad su situación ante la ARL y la AFP involucradas. Aunado a lo anterior, se destaca que, en últimas, las pretensiones del actor en torno al pronunciamiento de fondo sobre su derecho pensional no se ha estudiado ni resuelto. En este contexto, no se vislumbra una actuación que logre desvirtuar la presunción de buena fe a favor del accionante, conclusión qua la que se llega con independiencia del rol que esta segunda decisión de tutela pueda tener al resolver el asunto.

4. La acción de tutela presentada por Jhon Jairo Piña Lizarazo es procedente para buscar la protección de sus derechos fundamentales

41. En esta oportunidad se cumplen los requisitos de procedencia de la acción de tutela, esto es, legitimación por activa y pasiva, inmediatez y subsidiariedad. A continuación, se analizarán en detalle cada uno de los presupuestos mencionados.

4.1. Cumplimiento del requisito de legitimación para actuar

42. Legitimación en la causa por activa.36 En este asunto se satisface el requisito de

legitimación en la causa por activa y por pasiva, dado que, por un lado, la protección se invoca directamente por quien se considera afectado con las actuaciones de la ARL Positiva S.A. y AFP Porvenir S.A y, en ese sentido, ha solicitado el amparo de sus derechos fundamentales, a fin de acceder a la pensión de invalidez a la que aduce tener derecho.

43. Legitimación en la causa por pasiva. Positiva Compañía de Seguros S.A. es una administradora de riesgos laborales que pertenece al Sistema de Seguridad Social Integral, de conformidad con el artículo 8 de la Ley 100 de 1993.37 En consecuencia, resulta dable indicar que esta entidad presta un servicio público y, como tal, es demandable en el proceso de tutela al estar encargada de pagar las prestaciones económicas como las incapacidades, pensiones de invalidez y de sobrevivientes que se generan como consecuencia de los accidentes o enfermedades laborales provocados por los accidentes ocurridos durante el trabajo del peticionario. Adicionalmente, no puede perderse de vista que es la entidad que profirió el dictamen de pérdida de capacidad laboral del 11 de noviembre de 2020, sustento de la pretensión pensional. En consecuencia, es una entidad cuyas funciones podrían contribuir a la eventual protección de las garantías básicas que el actor invocó a través del amparo.

44. Por su parte, el Fondo de Pensiones Porvenir S.A. también ostenta la condición de administradora del Sistema General de Seguridad Social, en pensiones, y puede ser una de las encargadas del reconocimiento de la prestación pensional que se discute a través de este recurso de amparo. En el presente asunto, la acción de tutela se dirige contra Porvenir S.A. dado que el tutelante estima que sus derechos fundamentales fueron vulnerados con las omisiones al reconocimiento de la pensión de invalidez por parte de este fondo de pensiones. Así, de conformidad con el numeral 2º del artículo 42 del Decreto 2591 de 1991,38 está legitimada Porvenir S.A. como parte pasiva en el proceso de tutela bajo estudio.

4.2. Se satisface el requisito de inmediatez

45. Se verifica el cumplimiento del requisito de defensa oportuna,39 dado que entre las últimas actuaciones que podrían estimarse como violatorias de los derechos fundamentales del tutelante, previa a la interposición de la acción de tutela sub examine, están (i) la respuesta al derecho de petición presentado por el accionante a la AFP Porvenir, del 3 de diciembre de 2020,40 y (ii) la respuesta al derecho de petición presentado por el señor Piña

Lizarazo a Positiva S.A., del 14 de diciembre de 2020, por las cuales cada una de estas instituciones expusieron su posición sobre el reconocimiento del derecho pensional invocado por el accionante.41 Entre dichas respuestas y la interposición de la presente acción de tutela, el 18 de diciembre de 2020, transcurrieron 15 y 3 días, respectivamente, lapso que se juzga razonable y proporcionado.

4.3. Se verifica el requisito de subsidiariedad

46. El inciso 3 del artículo 86 de la Constitución Política42 y el numeral 1 del artículo 6 del Decreto 2591 de 199143 revisten a la acción de tutela de un carácter residual y subsidiario, por cuanto solo es procedente cuando no se dispone de otro medio de defensa judicial, a menos que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, en cuyo caso debe demostrarse siquiera en forma sumaria su inminencia, urgencia, gravedad y la consecuente necesidad de acudir a este recurso constitucional como fórmula de protección impostergable.44 Vale señalar que las vías judiciales disponibles dentro del ordenamiento jurídico que se presentan como principales deben ser valoradas en cuanto a su idoneidad y eficacia, respecto a las circunstancias puntuales en que se encuentre el solicitante del amparo. Es decir, tales características deben ser analizadas y advertidas con especial cuidado por parte del juez constitucional al evaluar cada caso, conforme a sus precisas particularidades.

47. En este caso, la discusión respecto al cumplimiento del requisito de subsidiariedad gira en torno a si la acción de tutela procede como mecanismo constitucional para obtener un pronunciamiento sobre la debida actuación de las instituciones comprometidas en la definición de la pensión de invalidez en favor del tutelante y con la posibilidad de conceder, definitiva o transitoriamente, la garantía de los derechos a la seguridad social y al mínimo vital a través de una decisión sobre el reconocimiento de la misma prestación. Esta consideración resulta de la mayor relevancia en el escenario expuesto en el acápite de antecedentes de esta sentencia, puesto que, como ha sostenido esta Corporación:

“(…) los beneficiarios de este tipo de prestaciones son por regla general personas con determinados grados de vulnerabilidad en razón de su pérdida de capacidad laboral y el deterioro de sus condiciones de salud producto de los quebrantos propios de la tercera edad o de las enfermedades o accidentes sufridos, lo cual les impide realizar actividades

económicas que reviertan en la posibilidad de asegurar los medios necesarios para la satisfacción de sus derechos fundamentales como la salud, la vida en condiciones dignas, o su mínimo vital.”45

48. En el caso concreto, es claro que el accionante ha adelantado diversas diligencias y trámites con el fin de obtener, primero, el pronunciamiento de la ARL sobre su estado de salud y, segundo, el reconocimiento de su pensión de invalidez con base en un dictamen que la misma ARL le informó que estaba en firme. De ello dan cuenta las distintas pruebas que obran en el expediente y, en particular, las respuestas de las hoy accionadas en torno al reconocimiento de su pensión de invalidez.

49. Así, el 13 de noviembre de 2020 el accionante presentó derecho de petición sobre el particular ante la AFP Porvenir S.A. con número de radicado interno 0106327019023500. En respuesta, la AFP Porvenir S.A S.A. le informó el 3 de diciembre de 2020 que, efectuadas las validaciones respectivas, la mayoría de sus patologías eran calificadas de origen profesional y que Positiva S.A. le informó que el caso se había remitido a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Norte de Santander, por lo cual, debía esperarse la finalización de dicho trámite.46

50. En los primeros días de diciembre, por su parte, el accionante presentó derecho de petición ante Positiva Compañía de Seguros S.A., solicitando el reconocimiento de su pensión de invalidez. Esta aseguradora, mediante respuesta del 14 de diciembre de 2020, negó el reconocimiento pretendido, en tanto, según el dictamen de pérdida de la capacidad laboral, “que se encuentra en firme”, su situación de invalidez obedecía a razones de orden común, por lo cual, la competencia para el reconocimiento de la prestación era del fondo de pensiones.

51. En consecuencia, al momento de interponerse la presente acción de tutela el actor había intentado promover el reconocimiento de su pensión de invalidez por distintos medios, obteniendo información confusa por parte de las instituciones comprometidas, decidiendo acudir a la acción de tutela. En este escenario, es claro que el mecanismo constitucional invocado es procedente para determinar si en estas diligencias se ha desconocido el derecho al debido proceso del accionante, respecto de un asunto que involucra también la protección del derecho a la seguridad social, en la medida en que un análisis preliminar de las

respuestas de Porvenir y de Positiva evidencian la ausencia de claridad, lo que dificulta incluso un litigio judicial.

52. Adicionalmente, la acción de tutela en este asunto también es procedente para determinar si es posible conceder, como mecanismo definitivo o transitorio, el reconocimiento pensional, en atención a que el señor Piña Lizarazo cuenta con una calificación de la pérdida de capacidad laboral que supera el 50% y que, según él advierte, la discusión parece radicar solo en quién es el responsable de la misma, cuestión que no puede afectar su derecho a la seguridad social ni al mínimo vital. Al respecto, para la Sala de Revisión es claro que en la jurisdicción ordinaria se encuentran mecanismos judiciales idóneos para la reclamar la garantía del derecho a una pensión por pérdida de la capacidad laboral, mucho más con posterioridad a la Sentencia C-043 de 2021,47 por virtud de la cual se consideró que en el marco de estos trámites proceden las medidas cautelares innominadas previstas en el literal c), numeral 1, del artículo 590 del C.G.P.

53. En este caso, sin embargo, (i) la razón que ha dificultado el reconocimiento pensional no es que el actor no acredite el 50% o más de la pérdida de la capacidad laboral, sino que existe una discusión sobre el origen de la misma; y (ii) contrario a lo sostenido por los jueces de instancia, es un sujeto en condición de vulnerabilidad por su situación médica y socio-económica. Al respecto, aunque su padecimiento médico está siendo atendido a través del sistema subsidiadio en salud, lo cierto es que le dificulta la consecución de una fuente ingreso para él y las personas de su núcleo familiar. En este sentido, del dictamen de pérdida de capacidad laboral No. 2267342, emitido por Positiva Compañía de Seguros el 11 de noviembre de 2020, se desprende que su salud permanece afectada por diversos padecimientos.

54. Aunado a lo anterior ha desempeñado -pese a que cuenta con solo 40 años- una actividad de alto riesgo, como es la minería, y está a cargo de una menor de edad y de su madre,48 para cuyo propósito, dado que no tiene un trabajo, solo cuenta con el beneficio del programa de ingreso solidario. En efecto, según sostuvo el actor ante esta Corporación, la gravedad de sus dolencias le ha impedido proveerse por sí mismo de sustento económico y ser laboralmente productivo, dependiendo de la caridad y de algunos subsidios otorgados por el Estado.49 Ello sumado al hecho de que, según relato del actor, es victima del desplazamiento forzado y tiene a su cargo, no solo a su madre de 60 años, sino a su hija de

14 años, quienes tampoco cuentan con ingresos económicos. Esta circunstancia revela el hecho de que el accionante requiere de la pensión por invalidez para garantizar su mínimo vital, el cual podría resultar comprometido de no intervenir el juez constitucional.50

55. Por lo anterior, (iii) en razón a las circunstancias descritas, resulta desproporcionado exigirle que acuda al proceso ordinario laboral para que allí se decida quién es la persona jurídica competente para reconocer su pensión de invalidez, pues es claro a partir de su dictamen que cuenta con el índice de pérdida de la capacidad laboral que lo haría benericiario de dicha prestación. En concepto de la Sala, el proceso ordinario carece de eficacia51 para proteger los derechos fundamentales alegados, porque (iv) aunque en el marco de estos trámites proceden las medidas cautelares innominadas -según lo mencionado previamente-, en este caso existe un antecedente de falta de claridad en la razones que han determinado la negación de la pensión, lo que incluso dificulta que probatoriamente y en un proceso de solicitud de una medida cautelar, pueda establecerse cuál es la real situación del estudio pensional, lo que configuraría una barrera para adelantar un litigio en la jurisdicción ordinaria. Por lo tanto, en caso de que se reconozca la pensión solicitada, la tutela se concederá como mecanismo definitivo.

56. Por lo expuesto, la Sala de Revisión estima que este mecanismo constitucional es procedente para analizar la presunta lesión de los derechos fundamentales al debido proceso, seguridad social y mínimo vital invocados por el señor Piña Lizarazo. A continuación se analizará el problema jurídico planteado por la Sala de Revisión, siguiendo la propuesta metodológica ya anunciada.

5. Las entidades encargadas de reconocimientos pensionales deben dar trámite a las solicitudes del afiliado, en garantía de los derechos fundamentales a la seguridad social y al debido proceso

5.1. Derecho al debido proceso en materia pensional

57. El debido proceso como derecho fundamental se encuentra consagrado expresamente en el artículo 29 de la Constitución. Este ha sido definido por la jurisprudencia constitucional como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico a través de las cuales se busca la protección de la persona incursa en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación

correcta de la justicia.52 Este derecho, como se indicó en Sentencia T-694 de 2013,53 es exigible tanto para las autoridades públicas como para los particulares.54

58. En materia pensional, la Corte ha sostenido que las actuaciones de las administradoras, como prestadoras del servicio público de la seguridad social, también deben estar sujetas al debido proceso, en respeto a los derechos y obligaciones de los afiliados sometidos a las decisiones de las entidades encargadas de reconocimientos pensionales. 55

59. En este escenario, este derecho se manifiesta en el deber de las administradoras de pensiones de respetar los derechos y velar por las obligaciones de los afiliados, pues sus actuaciones van a incidir en la garantía de otros derechos fundamentales, como la seguridad social. 56 En este sentido, el debido proceso se manifiesta en una serie de principios que buscan que el sujeto pueda intervenir plena y eficazmente, así como que sea protegido "de la eventual conducta abusiva que pueda asumir la autoridad que conoce y resuelve sobre la situación jurídica sometida a su decisión."57 Al emitir una decisión sobre un derecho pensional sin la observancia de las garantías procesales u omitiendo pronunciarse, por ejemplo, sobre aspectos relevantes puestos a consideración de la autoridad administrativa, se incurre en una vulneración no solo del derecho al debido proceso,58 sino también del derecho a la seguridad social y, en algunas oportunidades en atención a las condiciones de la persona involucrada, del derecho al mínimo vital del tutelante.

60. En la Sentencia T-040 de 2014, se concluyó que en materia pensional el debido proceso está determinado por las siguientes reglas:

"(i) el administrado es sujeto de protección constitucional contra los actos arbitrarios o contrarios al principio de legalidad que se producen en desconocimiento del debido proceso; (ii) el respeto de los derechos fundamentales por parte de la administración en la resolución de una petición pensional involucra una mayor diligencia y cuidado por parte de la entidad administradora; (iii) es incongruente la decisión proferida con información inexacta, máxime si el afiliado manifiesta la existencia de un yerro en la historia pensional, solicita su actualización y la entidad no corrige o verifica dicha situación fáctica, (iv) los efectos adversos de la mora patronal y de la falta de diligencia en el cobro por parte de la AFP, no pueden ser trasladados al afiliado, máxime cuando la omisión impide la consolidación del

derecho pensional.”59

61. Además, para este Tribunal, el cumplimiento del debido proceso en cabeza de las entidades administradoras del sistema de seguridad social -en pensiones, pero también en riesgos laborales- resulta especialmente relevante, puesto que las solicitudes de prestaciones sociales están supeditadas al cumplimiento de requisitos precisos, relacionados con la edad, las semanas de cotización, la estructuración de la invalidez, la dependencia económica, entre otros, como se ha venido afirmando, que podrían afectar otros derechos fundamentales como la seguridad social y el mínimo vital.60 En ese sentido, a juicio de la Corte, las autoridades pensionales no pueden emitir contestaciones que conduzcan al peticionario a una situación de incertidumbre respecto de la existencia del derecho pensional, ni prolongar la definición de la solicitud mediante remisión a distintas dependencias. Tampoco pueden brindar respuestas que se limiten a informar el trámite interno a seguir, sino que deben ser orientadoras y concluyentes.61

62. Por consiguiente, las autoridades encargadas de hacer reconocimientos pensionales tienen el deber de usar los mecanismos a su alcance para resolver definitivamente las inquietudes que tengan incidencia directa en el reconocimiento pensional, so pena de vulnerar los derechos de petición y al debido proceso.62 De lo expuesto, entonces, se concluye que el trámite de los procesos que se aplican en materia de seguridad social exige a quienes los realizan una especial atención y cuidado, no solo en cuanto al manejo de la información, sino en su trámite y notificación. El cumplimiento de un debido proceso en el trámite y actuaciones administrativas reguladas en el sistema general de pensiones, garantiza la protección de derechos fundamentales como el mínimo vital y la seguridad social.63

63. Sobre el particular, es conveniente reiterar que la garantía del derecho al debido proceso, en materia de reconocimiento pensional, ostenta una estrecha relación con la efectiva materialización del derecho a la seguridad social. Así, la vulneración del debido proceso puede fungir como una barrera de acceso para el reconocimiento de determinada prestación pensional, constituyendo así una transgresión a la garantía efectiva del derecho a la seguridad social y, consecuentemente, del mínimo vital. Este último, particularmente en

los escenarios en que se encuentren involucradas personas con afectaciones graves en su salud y capacidad laboral o que, además, se encuentren en otras situaciones de debilidad manifiesta que les impida ejercer una vida en condiciones de dignidad.64

5.2. Derecho a la seguridad social – Pensión de invalidez

64. La Seguridad Social es reconocida en el ordenamiento jurídico colombiano como un derecho constitucional fundamental.65 De esta manera, los artículos 48 y 49 de la Carta Política establecen la seguridad social como un derecho irrenunciable y, 66 a la vez, como un servicio público,67 de tal manera que, por la estructura de este bien, es el Estado el obligado a dirigir, coordinar y controlar su efectiva ejecución. Este, además, es una de las garantías subyacentes de algunos instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos ratificados por Colombia y que también han sido catalogados como parte del denominado bloque de constitucionalidad en sentido estricto.68

65. La Corte Constitucional, en su jurisprudencia, ha reconocido que la seguridad social es un instrumento a través del cual se le garantiza a las personas el ejercicio de sus derechos fundamentales cuando se encuentran ante la materialización de algún evento o contingencia que afecte su estado de salud, calidad de vida y capacidad económica, o que "se constituya en un obstáculo para la normal consecución de sus medios mínimos de subsistencia a través del trabajo."69 Del mismo modo, se ha reconocido la relación intrínseca entre el derecho a la seguridad social como condición de realización del principio de la dignidad humana, en tanto hace "posible que las personas afronten con decoro las circunstancias difíciles que les obstaculizan o impiden el normal desarrollo de sus actividades laborales y la consecuente recepción de los recursos que les permitan ejercer sus derechos subjetivos"70.

66. Con el objeto de desarrollar esta disposición constitucional y materializar este conjunto de medidas, el Congreso de la República expidió la Ley 100 de 1993.71 Este Sistema tiene como finalidad procurar el bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, mediante la protección de las principales contingencias que los afectan,72 a partir de cuatro componentes básicos: (i) el sistema general de pensiones, (ii) el sistema general de salud, (iii) el sistema general de riesgos laborales y (iv) los servicios sociales complementarios.73

67. En lo que respecta al Sistema General de Pensiones, el artículo 10 de la Ley 100 de 1993 consagra que su principal objetivo es el de garantizar a la población el amparo contra tres contingencias: (i) vejez; (ii) invalidez; y (iii) muerte. En efecto, la legislación establece que una vez estas contingencias ocurran, y bajo el cumplimiento de los requisitos legales, se procederá "al reconocimiento de las pensiones de jubilación, invalidez y sobrevivientes de los afiliados, o de sus beneficiarios o al otorgamiento de las prestaciones sociales que operan en su reemplazo."74

68. En este orden, el derecho a la pensión de invalidez es uno de los mecanismos que, en virtud del derecho a la seguridad social, protege a las personas cuando su salud produce una esperable disminución de la producción laboral lo que les dificulta o impide obtener los recursos para disfrutar de una vida digna.75 Esta prestación, en consecuencia, es una de las prerrogativas que conforman el derecho a la seguridad social,76 y tiene como fin proteger aquel miembro del conglomerado social que ha sufrido una enfermedad o accidente de origen común o profesional que disminuye o anula su capacidad laboral, brindando una prestación económica para que con esta sean solventadas sus necesidades básicas y así pueda disfrutar de una vida digna.

69. En estos términos, la jurisprudencia constitucional ha definido la pensión de invalidez como la "prestación económica que se concede a quienes no pueden laborar por la pérdida de sus facultades para trabajar y atender sus necesidades"77 o como "una compensación económica tendiente a resguardar las necesidades básicas de aquellas personas cuya capacidad laboral se ve disminuida, como una fuente de ingreso para solventar una vida en condiciones de dignidad."78

70. La Sentencia T-509 de 2015,79 por su parte, establece que la pensión de invalidez "tiene como objeto brindar a los trabajadores una fuente de ingresos cuando han sufrido un accidente o enfermedad que afectan gravemente su capacidad laboral. Asimismo, este derecho es fundamental porque se trata de una medida de protección a las personas en situación de discapacidad, quienes tienen una alta pérdida de capacidad laboral y, por esta razón, se enfrentan a mayores dificultades para vincularse a un empleo y proveerse un sustento económico que les permita tener una vida digna."

71. Frente al alcance de la pensión de invalidez y su relación con la satisfacción del mínimo vital que les permita a las personas una vida en condiciones dignas, ha expresado la Corte Constitucional que dicha relación, “adquiere mayor relevancia en casos en los que están de por medio sujetos de especial protección constitucional o aquellos que requieren de la intervención del Estado en procura de la igualdad material consagrada en el artículo 13 de la Constitución.”80 En este sentido, la pensión de invalidez resulta ser una medida de justicia social, que refuerza los principios constitucionales orientados hacia la protección especial de las personas en situación de discapacidad, que por situaciones involuntarias y trágicas “requieren un tratamiento diferencial positivo y protector, con el fin de recibir un trato digno e igualitario en la comunidad (inciso 2º y 3º del artículo 13 de la C.N.).”81

72. De acuerdo con la jurisprudencia de este Tribunal, la pensión de invalidez tiene una estrecha relación con el derecho al mínimo vital y, por lo mismo, adquiere especial relevancia constitucional. En efecto, se trata de una prestación dirigida a solventar las necesidades económicas de quien no está físicamente capacitado para laborar, así como de su núcleo familiar dependiente. Estas personas, precisamente en razón de su condición de salud, son sujetos de especial protección constitucional, lo que hace que el acceso a la prestación constituya el soporte material para la eficacia de sus derechos fundamentales.82

73. Los artículos 3883 y 3984 de la Ley 100 de 1993, reformados por la Ley 860 de 2003, determinan el estado de invalidez de origen común85 y los requisitos para acceder a la prestación económica que de este se deriva.86 Así, el artículo 38 de la Ley 100 de 1993 señala que se considera en situación de invalidez la persona que, por cualquier causa de origen no profesional, no provocada intencionalmente, hubiere perdido el 50% o más de su capacidad laboral.87 Por su parte, el artículo 39 de esta Ley precisa que el reconocimiento del derecho a la pensión de invalidez está sujeto al cumplimiento de dos requisitos: (i) un porcentaje de pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50%, producto de la calificación que realice la autoridad médico laboral correspondiente, y (ii) que se acredite haber cotizado, por lo menos, 50 semanas dentro de los 3 años anteriores a la fecha de estructuración de la invalidez,88 o 26 semanas para las personas menores de 26 años, según la Sentencia C-020 de 2015.89 Una vez estos requisitos se encuentren acreditados, el fondo de pensiones al cual se encuentre afiliado el trabajador deberá reconocer la pensión de invalidez, en una cuantía que varía acorde al porcentaje de invalidez dictaminado, siguiendo los lineamientos del artículo 40 de la ley en mención.90

74. La Ley 776 de 2002, respecto a la pensión de invalidez por origen laboral, define que "toda afiliado que sufra un accidente de trabajo o una enfermedad profesional, o como consecuencia de ellos se incapacite, se invalide o muera, tendrá derecho a que se le presten los servicios asistenciales y económicos."91 Y en su Artículo 9 determina que:

"(…) se considera inválida la persona que por causa de origen profesional, no provocada intencionalmente, hubiese perdido el cincuenta por ciento (50%) o más de su capacidad laboral de acuerdo con el Manual Único de Calificación de Invalidez vigente a la fecha de la calificación.

En primera instancia, la calificación de los porcentajes de pérdida de la capacidad laboral se hará por el equipo interdisciplinario establecido en el artículo 6o. de la presente ley, dentro del mes siguiente a la fecha en que hubiere concluido el proceso de rehabilitación integral, de existir discrepancias se acudirá a las Juntas de Calificación de Invalidez, quedando a cargo de la entidad de Seguridad Social correspondiente el pago de honorarios y demás gastos que se ocasionen."

75. El monto de la pensión de invalidez de origen laboral está definido en el artículo 10,92 y su monto depende solamente del grado de invalidez. Así, el artículo 10 establece:

"Todo afiliado al que se le defina una invalidez tendrá derecho, desde ese mismo día, a las siguientes prestaciones económicas, según sea el caso:

a. Cuando la invalidez es superior al cincuenta por ciento (50%) e inferior al sesenta y seis por ciento (66%), tendrá derecho a una pensión de invalidez equivalente al sesenta por ciento (60%) del ingreso base de liquidación;

c. Cuando el pensionado por invalidez requiere el auxilio de otra u otras personas para realizar las funciones elementales de su vida, el monto de la pensión de que trata el literal anterior se incrementa en un quince por ciento (15%)."

76. Por su parte, respecto a las entidades facultadas para realizar la valoración de la pérdida de capacidad laboral, el artículo 6 del Decreto 2463 de 200193 establece que la calificación del origen del accidente, la enfermedad o la muerte, "será calificado por la institución prestadora de servicios de salud que atendió a la persona por motivo de la

contingencia en primera instancia y por la entidad administradora de riesgos profesionales en segunda. Cuando se presenten discrepancias por el origen, éstas serán resueltas por la junta integrada por representantes de las entidades administradoras de salud y riesgos profesionales."94 El parágrafo 1º del mencionado artículo consagra que las controversias que se presenten con ocurrencia al dictamen u origen de la invalidez, enfermedad o muerte, serán resueltas por la Junta Regional de Calificación de Invalidez. En segunda instancia, cuando se haya interpuesto recurso de apelación contra los dictámenes emitidos por las juntas regionales, conocerá la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

77. Sobre este último particular, en Sentencia C-120 de 2020,95 la Corte Constitucional realizó un recuento sobre la calificación de la capacidad laboral y ocupacional en Colombia. Indicó que, a partir de 1991, con la nueva estructura constitucional, entró en funcionamiento, también, el Sistema de Seguridad Social Integral. 96 De éste se hicieron parte no sólo organismos estatales, sino privados, como administradores de las contingencias amparadas por el nuevo esquema de protección social (en los sistemas específicos de salud, pensiones y riesgos profesionales). Uno de los aspectos más importantes, en cuanto a la materia objeto de estudio, corresponde a la unificación del concepto de invalidez. De acuerdo con el artículo 38 de la Ley 100 de 1993, "se considera inválida la persona que por cualquier causa de origen no profesional, no provocada intencionalmente, hubiere perdido el 50% o más de su capacidad laboral." Esta nueva legislación dispuso que el estado de invalidez se determinaría de acuerdo con "el manual único para la calificación de la invalidez, expedido por el Gobierno Nacional, que deberá contemplar los criterios técnicos de evaluación, para calificar la imposibilidad que tenga el afectado para desempeñar su trabajo por pérdida de la capacidad laboral." 97

78. El Manual Único al cual dio origen la Ley 100 de 1993 se desarrolló, en primera medida, a través del Decreto Ley 692 de 1995, 98 con el propósito de "determinar la pérdida de la capacidad laboral de cualquier origen." Con esta reglamentación, se reconoció explícitamente la naturaleza integral de la calificación que debe ser llevada a cabo para el reconocimiento de las prestaciones respectivas. Esta normatividad posteriormente fue modificada por el Decreto 917 de 1999 en el que, además de actualizar el Manual Único para la Calificación de la Invalidez, sistematizó las reglas relacionadas con las autoridades competentes para adelantar la calificación respectiva. En materia de incapacidad permanente parcial, el artículo 5º indicó que las Administradoras de Riesgos Profesionales99-

y las Entidades Promotoras de Salud, 100 “deberán evaluar la pérdida de capacidad laboral, con base en el presente Manual.” Con todo, la disposición (artículo 5º) advirtió que “[e]n caso de controversia sobre el grado y el origen de la limitación determinada, se acudirá a las Juntas de Calificación de la Invalidez, conforme a los procedimientos definidos por las normas vigentes en la materia” (subraya fuera del texto original). Y con respecto a la calificación del estado de invalidez, propiamente dicho, el Decreto en cita reiteró que la valoración y expedición del dictamen correspondería a las Juntas de Calificación de Invalidez creadas en los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993. 101

79. En el año 2005 se profirió la Ley 962.102 En lo pertinente, esta legislación modificó de manera importante el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, en el que se reconoció expresamente, y por primera vez en una enmienda al Sistema Integral de Seguridad Social, que:

“[c]orresponde al Instituto de Seguros Sociales, a las Administradoras de Riesgos Profesionales, ARP, a las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte y a las Entidades Promotoras de Salud, EPS, determinar en primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez y el origen de las contingencias. En caso de que el interesado no esté de acuerdo con la calificación, dentro de los cinco (5) días siguientes a la manifestación que hiciere sobre su inconformidad, se acudirá a las Juntas de Calificación de Invalidez del orden regional, cuya decisión será apelable ante la Junta Nacional. Contra dichas decisiones proceden las acciones legales” (subraya fuera del texto original). 103

80. La competencia del Instituto de Seguros Sociales (hoy Colpensiones), las Entidades Promotoras de Salud, las Administradoras de Riesgos Laborales y las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte, para calificar, en primera oportunidad, la pérdida de capacidad laboral, fue replicada en el Decreto Ley 019 de 2012, 104 modificatorio del artículo 41 de la Ley 100 de 1993.105

81. En sede de control abstracto de constitucionalidad, la Corte ha analizado que algunas situaciones consideradas como barreras impactan en la dignidad del sujeto que pretende un reconocimiento pensional. En este sentido, en la Sentencia C-425 de 2005,106 se estudió un asunto en el que se demandó una disposición que preveía que la existencia de patologías anteriores no justificaba el aumento del grado de incapacidad. En opinión de la Corporación, esta regla "está desconociendo la realidad física del trabajador a proteger, que materialmente es inválido, pero carecería de la protección adecuada a su incapacidad , conforme los consagran los artículos 13, 47,48 y 53 de la Constitución Política. Por consiguiente, la Corte declarará la inexequibilidad del parágrafo 1° del artículo 1 de la ley 776 de 2002." Para la Sala de Reevisión, este pronunciamiento evidencia que aquellas actuaciones que dificultan, sin justificación, la definición de una situación pensional se opone al respeto de la dignidad humana y de la calidad de vida de los individuos, en un sistema constitucional que tiene como base el trabajo como un valor esencial y un principio fundante del Estado Colombiano.

82. Ahora bien, respecto al problema jurídico materia de esta decisión, interesa concentrarse en el procedimiento previsto para el reconocimiento de la pensión de invalidez. Como se explicó anteriormente, una de las condiciones requeridas para acceder a esta prestación es la disminución de la capacidad laboral en un porcentaje superior al 50%, por ello es necesario la calificación de dicha pérdida. Este procedimiento, en los términos de los artículos 41 al 44 de la Ley 100 de 1993, responde a los siguientes parámetros generales:107

"(i) Las fuentes normativas para la calificación del estado de invalidez son tanto las previsiones legales antes anotadas, como el manual único para la calificación de invalidez, que para el efecto expida el Gobierno Nacional y que se encuentre vigente a la fecha de la calificación.108 Dicho manual deberá definir los criterios técnicos de evaluación para calificar la imposibilidad que tenga el afectado para desempeñar su trabajo por la pérdida de capacidad laboral (en adelante PCL).

(ii) En una primera oportunidad, la calificación de la PCL corresponde a Colpensiones, a las administradoras de riesgos laborales y a las compañías de seguros que asuman los riesgos de invalidez y muerte, así como a las entidades promotoras de salud. De acuerdo con las normas citadas, "[e]n caso de que el interesado no esté de acuerdo con la calificación deberá manifestar su inconformidad dentro de los diez (10) días siguientes y la entidad deberá remitirlo a las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez del orden regional dentro de los cinco (5) días siguientes, cuya decisión será apelable ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, la cual decidirá en un término de cinco (5) días. Contra dichas decisiones proceden las acciones legales."109

(iii) El acto que declara la invalidez debe ser motivado, para lo cual contendrá expresamente los fundamentos de hecho y de derecho que dieron origen a esta decisión, "así como la forma y oportunidad en que el interesado puede solicitar la calificación por parte de la Junta Regional y la facultad de recurrir esa calificación ante la Junta Nacional."110

(iv) En los casos en que la calificación de la PCL es inferior en no menos del 10% de los límites que califican el estado de invalidez, tendrá que acudirse en forma obligatoria ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez, por cuenta de la respectiva entidad.

(v) Corresponde a las empresas promotoras de salud determinar si existe concepto favorable de rehabilitación. En este caso, se postergará el trámite de calificación de la PCL, en los términos previstos en la regulación legal en comento.

(vi) Sin perjuicio de las funciones asignadas a las entidades descritas en el numeral dos, corresponde a la Junta Regional de Calificación de Invalidez calificar en primera instancia la PCL, el estado de invalidez y determinar su origen. La Junta Nacional tiene la competencia para resolver, en segunda instancia, las controversias relativas a las decisiones de las juntas regionales.

(vii) Las entidades de seguridad social y las juntas regionales y nacionales de calificación de invalidez, y los profesionales que califiquen, serán responsables solidariamente por los dictámenes que produzcan perjuicios a los afiliados o a los administradores del sistema general de seguridad social, cuando este hecho esté plenamente probado.

(viii) El estado de invalidez y, por ende, la PCL, podrá revisarse en los siguientes eventos: (i) cada tres años y por solicitud de la entidad de previsión o seguridad social correspondiente, "con el fin de ratificar, modificar o dejar sin efectos el dictamen que sirvió de base para la liquidación de la pensión que disfruta su beneficiario y proceder a la extinción, disminución o aumento de la misma, si a ello hubiere lugar";111 (ii) por solicitud del pensionado por invalidez, en cualquier tiempo y a su costa; y (iii) conforme lo prevé el artículo 55 del Decreto 1352 de 2013,112 tratándose del sistema general de riesgos laborales, "la revisión de la pérdida de incapacidad permanente parcial por parte de las Juntas será procedente cuando el porcentaje sea inferior al 50% de pérdida de capacidad laboral a solicitud de la Administradora de Riesgos Laborales, los trabajadores o personas interesadas, mínimo al año siguiente de la calificación y siguiendo los procedimientos y términos de tiempo establecidos en el presente decreto, la persona objeto de revisión o persona interesada podrá llegar directamente a la junta solo si pasados 30 días hábiles de la solicitud de revisión de la calificación en primera oportunidad esta no ha sido emitida."

83. Así, como se indicó en Sentencia T-257 de 2019,113 tanto a partir de la regulación legal como reglamentaria del sistema general de seguridad social integral, la pensión de invalidez tiene un trámite detallado, que involucra la acción coordinada tanto del afiliado como de diferentes instituciones que integran el sistema.114 A su vez, ese procedimiento está basado en la identificación de las condiciones para el acceso a la prestación, siendo de central importancia la definición de la invalidez y de la pérdida de capacidad laboral. Para ello, se establece un trámite que involucra dos instancias: la primera, conformada por las diferentes entidades administradoras y aseguradoras, al igual que la Junta Regional de Calificación de Invalidez. La segunda, a cargo de la Junta Nacional de Calificación de

Invalidez.

84. A juicio de la Corte, en Sentencia T-044 de 2018, este diseño legal responde al doble propósito de otorgar eficacia al derecho al debido proceso administrativo de los usuarios y proteger los derechos constitucionales de quienes, al ver gravemente disminuida su capacidad laboral, quedan imposibilitados para prodigarse las condiciones económicas mínimas, propias y de su núcleo familiar dependiente.115

6. Análisis del caso concreto

85. A partir de los fundamentos normativos y jurisprudenciales advertidos en el acápite anterior, a continuación la Sala Primera de Revisión analizará si en este caso se lesionaron los derechos fundamentales al debido proceso, seguridad social en materia pensional y mínimo vital del accionante.

86. Antes de realizar la reconstrucción de los hechos que se encuentran acreditados dentro de este trámite, debe advertirse que esta actividad ha sido compleja, como consecuencia de la ausencia de claridad que a lo largo de la actuación administrativa y de este trámite judicial han desplegado Positiva S.A. y Porvenir S.A. para dar cuenta de la definición de la pérdida de la capacidad laboral del accionante y, por lo tanto, de su derecho a la pensión de invalidez. En el confuso procedimiento que se ha adelantado, a partir de los documentos allegados, se encuentran (i) dos calificaciones de la pérdida de capacidad laboral, y (ii) el inicio de la primera acción constitucional de tutela por el señor Piña Lizarazo, en el marco de la cual se profirieron los fallos objeto de revisión. A continuación, se indicarán estos aspectos, destacando en algunos apartados las conclusiones que la Sala va extrayendo.

Dos calificaciones de la pérdida de la capacidad laboral del señor Piña Lizarazo

87. El primer dictamen116 emitido para valorar la situación médica del tutelante fue el identificado con el número 1906248 del 11 de febrero de 2019, elaborado por la ARL Positiva, con calificación de pérdida de la capacidad laboral en el 38,6%, atribuida a causa de origen laboral y fecha de estructuración el 16 de noviembre de 2018. En concreto se valoraron, con

origen laboral, los siguientes eventos: (i) ceguera ojo, (ii) degeneración de la mácula y del polo posterior del ojo, (iii) hipoacusia conductiva, sin otra especificación, (iv) quemadura de otras partes del ojo y sus anexos, (v) quemadura de segundo grado, región del cuerpo no especificada, y (vi) traumatismo superficial de la cabeza parte no especificada. Estas patologías tuvieron lugar mientras el accionante ha ejercido labores de minero.

88. Esta decisión fue objeto de recursos. La Junta Regional de Calificación de Invalidez de Norte de Santander, mediante dictamen número 13199687 del 21 de marzo de 2019, modificó el porcentaje al 46.17% y confirmó el origen y la fecha de estructuración. Finalmente, la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, a través del dictamen número 13199687-24497 del 16 de octubre de 2019, confirmó la anterior decisión.

89. En este último documento, la Junta Nacional de Calificación de Invalidez advirtió que "[u]na vez se analiza el caso se encuentra que no se calificó la deficiencia de lesión nerviosa periférica de miembro superior, es decir que al calificar todas las condiciones de salud se lograra superar el 50%, sin embargo, dado que el trabajador no apeló no es posible modificar el puntaje. // Se solicita a la administradora de riesgos laborales positiva recalificar nuevamente la pérdida de capacidad laboral, incluyendo todas las condiciones de salud que tiene el trabajador, acorde con lo establecido en el Decreto 1072 de 2015."117

90. Pese a dicha advertencia de la Junta Nacional, el segundo dictamen -que sustenta la petición de esta acción de tutela- no parece haberse originado en dicha exhortación, sino en la solicitud del accionante del 23 de octubre de 2020 y en la iniciación de una acción de tutela por él, pues en el dictamen de Positiva, con número 2267342 del 11 de noviembre de 2020, se lee que el solicitante fue la Rama Judicial y, más adelante, se indica que "[s]e emite como respuesta a PQR… de fecha 23/10/2020 donde el usuario JHON JAIRO PIÑA LIZARAZO… y teniendo en cuenta previa solicitud de avoco 22/05/2020 ante el JUEZ PENAL MUNICIPAL DE CÚCUTA (REPARTO)."

91. En este documento, se calificó la pérdida de la capacidad laboral del accionante en un 54.93%, con fecha de estructuración del 7 de septiembre de 2020, y a partir de la valoración de las siguientes patologías:

6. FUNDAMENTOS PARA LA CALIFICACIÓN DE LA PÉRDIDA DE LA CAPACIDAD LABORAL Y OCUPACIONAL – TÍTULOS I y II

TÍTULO I

CALIFICACIÓN / VALORACIÓN DE LAS DEFICIENCIAS

No.

Cód CIE10

Diagnóstico

Origen

Deficiencia(s) motivo de calificación / condiciones de salud

1

G560

SÍNDROME DEL TUNEL CARPIANO

Común

SÍNDROME TUNEL DEL CARPO DERECHO DE CARÁCTER MODERADO (NO DERIVADO EVENTO AT)

2

G560

SÍNDROME DEL TUNEL CARPIANO

Común

NEUROPATÍA GRAVE DEL NERVIO MEDIANO IZQUIERDO A NIVEL DE MANO (NO DERIVADO EVENTO AT)

3

G562

LESIÓN DEL NERVIO CUBITAL

Común

NEUROPATÍA GRAVE DEL NERVIO CUBITAL IZQUIERDO A NIVEL DE MANO (NO DERIVADO EVENTO AT)

4

H353

DEGENERACIÓN DE LA MÁCULA Y DEL

POLO POSTERIOR DEL OJO (H353)

Profesional

DEGENERACIÓN DE LA MÁCULA Y DEL POLO

POSTERIOR DEL OJO IZQUERDO (H353)

5

H544

Profesional

CEGUERA DE OJO IZQUIERDO (H544)

6

H902

HIPOACUSIA CONDUCTIVA, SIN OTRA ESPECIFICACIÓN (H902)

Profesional

HIPOACUSIA IZQUIERDA SEVERA

7

S009

TRAUMATISMO SUPERFICIAL DE LA

CABEZA, PARTE NO ESPECIFICADA (S009)

Profesional

CONTUSIÓN EN CABEZA

8

T263

QUEMADURA DE OTRAS PARTES DEL OJO Y SUS ANEXOS (T263)

Profesional

QUEMADURA EN OJO IZQUIERDO POR EXPLOSIÓN

9

T302

QUEMADURA DE SEGUNDO GRADO,

REGIÓN DEL CUERPO NO ESPECIFICADA (T302)

Profesional

QUEMADURA DEL 10% SCT 2 GRADO EN CARA

92. Se advirtió en el dictamen que (i) las patologías reconocidas ya por la ARL se mantenían y (ii) se agregaban la neuropatía grave del nervio mediano izquierdo a nivel mano, neuropatía grave del nervio cubital izquierdo a nivel mano y síndrome del carpo derecho de carácter moderado, las cuales, por no contar con dictamen de origen, se

atribuían a causa común. Y, a modo conclusivo, precisó que (iii) “se define calificación de origen COMUN. Se carga sobre el siniestro de mayor PCL.” Negrilla fuera de texto.

93. Conclusión de la Sala. Pese a que en la primera valoración de la pérdida de la capacidad laboral la Junta Nacional requirió a la ARL para que realizara una nueva valoración, porque no se habían incluido todas las patologías en ese trámite, el segundo procedimiento fue promovido por el accionante, previa iniciación de una solicitud de tutela. Como consecuencia de este segundo examen, el 11 de noviembre de 2020 la ARL Positiva S.A. determinó que el accionante estaba afectado en un 54,93%, con fecha de estructuración del 7 de septiembre de 2020, y origen integral común.

Notificación y ejecutoria del segundo dictamen, y actuaciones desplegadas por el accionante antes de la primera acción de tutela118

94. De conformidad con la información remitida a este Tribunal por Positiva S.A.,119 este dictamen fue notificado a la EPS Medimás (fecha de envío 13 de noviembre de 2020, estado actual: lectura del mensaje), empleador Antonio María Manjarrés Gelves (fecha de envío 13 de noviembre de 2020, estado actual: el destinatario abrió la notificación), AFP Porvenir (fecha de envío 13 de noviembre de 2020, estado actual: acuse de recibo), y asegurado (fecha de envío: lectura del mensaje).

95. Luego de esta actuación se evidencia lo siguiente: (i) el 13 de noviembre de 2020, el señor Piña Lizarazo solicitó a Porvenir S.A. “informen los pasos a seguir para el proceso de calificación de pérdida laboral de acuerdo a PCL recibido por Positiva el cual adjunto donde la ARL me da 54.93% y de todas mis patologías referidas en el mismo de origen común. // Solicito a quien corresponda revisar el detallado y aclararme el proceso de pensión con cual entidad debe realizarse.” (ii) El 3 de diciembre de 2020, Porvenir S.A. contesta en el sentido de indicar que, según la notificación de la ARL Positiva S.A., el peticionario cuenta con múltiples patologías de origen laboral y que, según la ARL, “el caso fue remitido a la Junta Regional Norte Santander.” Por este motivo, agregó que debía finalizar dicho procedimiento para determinar el llamado a reconocer la prestación. 120

96. En el mismo mes de diciembre de 2020, (iii) previa petición del accionante a Positiva S.A., esta última le contesta mediante oficio del 14 de diciembre de 2020 que “no es posible acceder su solicitud del reconocimiento de una pensión de invalidez en la medida en que el

dictamen estableció la pérdida de la capacidad laboral superior al 50% integral común, que se adjunta a la presente comunicación y que se encuentra en firme." Resaltado fuera de texto. Se agregó que, en esas condiciones, la pensión debía reclamarse ante el Fondo de Pensiones respectivo.121

97. Conclusión de la Sala. A partir de estas dos respuestas puede concluirse que hubo información inconsistente ante los trámites adelantados por el accionante. Porvenir S.A. afirmó que, según Positiva S.A., el dictamen -sin especificar cuál, pero podría entenderse que el segundo, esto es, el proferido el 11 de noviembre de 2020- estaba siendo objeto de estudio por la Junta Regional de Invalidez; mientras que Positiva S.A. indicó al actor que el dictamen estaba en firme pero que, conforme a la información allí contenida, la competencia para reconocer la pensión era de Porvenir S.A., el señor Piña Lizarazo inició la primera acción de tutela el 18 de diciembre de 2020, en el marco de la cual se profirieron los fallos objeto actual de revisión.

Interposición de la primera acción de tutela el 18 de diciembre de 2020, y respuestas allegadas por Positiva S.A. y Porvenir S.A. en primera instancia

98. Una vez notificada la acción respectiva, Porvenir S.A. se refirió ante el juez de instancia (i) al primer dictamen, el que culminó con decisión de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez del 16 de octubre de 2019, (ii) afirmó que el dictamen aducido por el accionante, el segundo, no le era oponible pues no fue notificado y que, en todo caso, (iii) dicho dictamen no se encuentra en firme pues fue objeto de recurso que, actualmente, es de conocimiento de la Junta Regional de Calificación de Invalidez.

99. Por su parte, Positiva S.A., según la síntesis realizada por el juez de primera instancia, afirmó que el dictamen estaba en firme y que ella no era la competente para reconocer la prestación dado que el resultado de la valoración era claro al indicar el origen común de la pérdida de la capacidad laboral.

100. Conclusión de la Sala. A través de estas respuestas, una situación adicional surgió. Aunque Porvenir S.A. no le había manifestado claramente al accionante en su respuesta del 3 de diciembre de 2020 que el segundo dictamen, el del 11 de noviembre de 2020, no lo conocía, en el marco de esta acción constitucional sí realizó dicha afirmación; pese a que, como se da cuenta en el marco de este trámite, Positiva S.A. dio traslado del mismo a dicho

fondo pensional el 13 de noviembre de 2020. Aunado a lo anterior, destaca la Sala que tanto en la contestación dada por Porvenir S.A. al actor el 3 de diciembre de 2020, como en su intervención en este trámite, afirma que ese dictamen está en la Junta Regional de Invalidez, sin explicar de dónde deriva entonces tal conocimiento. Para la Sala, además, no es razonable comprender que Porvenir S.A. se encontrara en una confusión con el primer dictamen, dado que aquél llegó a conocimiento de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, no solo a la regional, y a que su trámite finalizó el 16 de octubre de 2019. En este sentido, entonces, son incomprensibles hasta aquí las respuestas de Porvenir S.A. al asegurado y al juez de tutela de primera instancia.

101. En primera instancia el Juez Quinto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Cúcuta decidió, el 31 de diciembre de 2020, declarar improcedente el amparo. Adujo dos argumentos que, para esta Sala, son problemáticos. Expuso que, primero, el señor Piña Lizarazo pudo cuestionar el dictamen pero así no lo hizo; y, segundo, que no hay prueba de la solicitud pensional del accionante a Porvenir S.A. En cuanto a la presunta falta de diligencia del accionante en cuestionar el dictamen proferido el 11 de noviembre de 2020, no se comprende por qué recaía en él la carga de su impugnación, cuando lo que venía aduciendo el tutelante hasta el momento era que, con el 54.93% de la pérdida de la capacidad laboral, debía reconocerse la prestación, y que las disputas entre la ARL y la AFP no le eran imputables so pena de lesionar su derecho a la seguridad social. En cuanto al segundo argumento, el juez no advirtió que, en efecto, antes del 18 de diciembre de 2020 el señor Piña Lizarazo sí había acudido a Porvenir S.A.

102. Es por causa de esta decisión que, al parecer, antes de que se profiriera el fallo de tutela en sede de impugnación que el peticionario inició nuevamente una reclamación ante Positiva S.A. y Porvenir S.A., dirigida a reclamar su derecho a la pensión. Al respecto, se verifican las siguientes diligencias.122

103. El 11 de febrero de 2021 el accionante diligenció ante Porvenir S.A. documentos para el “proceso de valoración de pérdida de capacidad laboral.” Como consecuencia de esta petición, la Administradora de Seguros Alfa S.A., con quien la AFP suscribió seguro previsional para garantizar sus prestaciones, afirmó que con el dictamen del 11 de noviembre de 2020 se determinó la pérdida de la capacidad laboral del señor Piña Lizarazo, agregando que “el mismo fue aceptado por el Fondo de Pensiones y Cesantías Porvenir.” A continuación, precisó

que "…el equipo interdisciplinario de medicina laboral procedió a revisar la documentación aportada por usted, que coincide con la que se tomó en cuenta para la calificación de pérdida de la capacidad laboral y ocupacional realizada el 11 de noviembre de 2020. // No hay evidencia de progresión o deterioro de las patologías calificadas, ni adición de una nueva; por lo que, en el momento no procede recalificar, debe continuar manejo médico por sus patologías de origen laboral y común a través de su ARL y EPS respectivamente (…)."

104. Conclusión de la Sala. Para la Sala de Revisión, aunque este pronunciamiento de Alfa S.A. no es objeto de cuestionamiento en la tutela presentada el 18 de diciembre de 2020, no puede pasarse por alto, dado que es muestra palmaria y lamentable de la ausencia de asesoría con la que ha contado el accionante en todo este trámite, transitando en una vía en la que quienes deben garantizar sus derechos le han generado profundas confusiones. Como ha quedado en evidencia, el tutelante ha venido pretendiendo el reconocimiento de la pensión de invalidez a partir de un dictamen que ya le ha reconocido un porcentaje de pérdida de la capacidad laboral de más del 50%, por lo que la actuación de Porvenir S.A. y, al parecer por sus trámites, de ALFA, no son comprensibles pues iniciaron como una presunta recalificación de la pérdida de la capacidad laboral, pese a que, se insiste, era con base en la valoración del 11 de noviembre de 2020 que el demandante pretendía su reconocimiento.

105. Posteriormente, y en el marco de la acción de tutela objeto de esta revisión el 10 de marzo de 2021, el Tribunal Superior de Cúcuta resolvió la impugnación incoada por el peticionario contra el fallo de tutela del 31 de diciembre de 2020, el cual fue desfavorable por las razones ya indicadas en los antecedentes.

106. Con esta conclusión de su trámite, y sin que hubiera sido objeto de selección para revisión -la que ocurrió el 19 de julio de 2021-, el actor acudió nuevamente el 17 de marzo de 2021 ante Porvenir S.A. para solicitar el reconocimiento de su pensión de invalidez, a partir del dictamen proferido por la ARL el 11 de noviembre de 2020. En respuesta, Porvenir S.A. le informó al actor que "[v]alidando en nuestra base de datos, se evidencia gestión por parte de la compañía de seguros de vida Alfa S.A., empresa con la cual tenemos contratado el seguro previsional de nuestro afiliados, la cual remitió comunicación el 17 de marzo de 2021, donde manifiesta RECURSO DE REPOSICIÓN EN SUBSIDIO APELACIÓN, FRENTE A DICTAMEN DEL 11/11/2020, así mismo interpone RECURSO DE REPOSICIÓN EN SUBSIDIO DE APELACIÓN ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez."

107. El 17 de marzo de 2021 el actor también invocó petición ante Positiva S.A., solicitando información sobre el estado del dictamen de pérdida de la capacidad laboral. La ARL Positiva S.A. le indicó al tutelante el 30 de marzo de 2021 que el dictamen del 11 de noviembre de 2020 estaba en firme, y que Porvenir S.A. no se manifestó en desacuerdo.

Respuestas dadas por Positiva S.A., Porvenir S.A. y la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Norte de Santander en este trámite de revisión

108. Como consecuencia del requerimiento probatorio efectuado por el despacho ponente de este asunto, Porvenir S.A. advirtió que (i) el señor Piña Lizarazo no ha presentado, a la fecha, reclamación formal de la pensión de invalidez "con la totalidad de la documentación necesaria para realizar el estudio pensional", por lo cual, a la fecha "no se le ha aprobado o negado la prestación, bajo los presupuestos que a la fecha no ha presentado reclamación formal de pensión de invalidez", (ii) el 17 de marzo de 2021 Alfa S.A. presentó recurso de reposición contra el dictamen de pérdida de la capacidad laboral del 11 de noviembre de 2020, por lo anterior, (iii) "a la fecha de la presente el dictamen no se encuentra en firme y se está a la espera del dictamen que emita la Junta Regional de Calificación de invalidez de Norte de Santander."

109. Por su parte, Positiva S.A. advirtió que el dictamen estaba en controversia ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Norte de Santander, pues "el asegurado interpuso recurso de apelación respecto al dictamen No. 2267342 del 11/11/2020 emitido por esta Administradora de Riesgos Laborales." Agrega que, luego de varios requerimientos de información por la Junta, que Positiva S.A. ha atendido, "estamos a la espera de que la Junta Regional de Calificación de Invalidez proceda a emitir el dictamen de Pérdida de Capacidad Laboral que pueda dirimir esta controversia."

110. Finalmente, la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Norte de Santander afirma que en su sistema se encuentra petición de valoración enviada por Positiva S.A., como consecuencia del recurso presentado por Alfa S.A. y que, a la fecha, se encuentran en el trámite.

111. Conclusión de la Sala. De conformidad con lo hasta aquí expuesto algunas precisiones son importantes. (i) Positiva S.A. a lo largo del trámite incoado por el accionante ante dicha ARL y en el marco de esta acción de tutela advirtió que el dictamen de pérdida de

capacidad laboral del 11 de noviembre de 2020 se encontraba en firme, pero que ella no era la competente para el reconocimiento de la pensión de invalidez, dado que la conclusión de la valoración era que su origen era común. No obstante, en su intervención en sede de revisión -posterior al fallo de tutela proferido en primera instancia dentro de la segunda tutela incoada-, afirmó que el dictamen estaba en discusión por el recurso presentado, supuestamente, por el asegurado.123

112. Por su parte, (ii) Porvenir S.A. afirmó al responder las peticiones del señor Piña Lizarazo y el primer requerimiento del juez de tutela de este trámite, que no conocía el dictamen del 11 de noviembre de 2020 o que éste estaba en discusión por un recurso -sin precisar quién lo interpuso-. Luego, ante el requerimiento de la Corte Constitucional en sede de revisión, ya no mencionó el recurso que había aducido inicialmente como obstáculo para pronunciarse sobre el derecho a la pensión del accionante, sino que mencionó uno posterior a todo ello, interpuesto por Alfa S.A. el 17 de marzo de 2021 y que fue el que ordenó resolver el juez de primera instancia de la segunda acción de tutela incoada por el aquí tutelante. Y, finalmente, (iii) la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Norte de Santander afirmó que el dictamen sí se encuentra en revisión, por envío de Positiva S.A. con ocasión del recurso de Alfa S.A., por lo cual tampoco se comprende por qué Positiva S.A. menciona ahora que el recurso es del asegurado.

113. Con los anteriores antecedentes, es palmario el quebrantamiento de los derechos al debido proceso y a la seguridad social del accionante. Atendiendo a los criterios referidos en la Sentencia T-040 de 2014 antes citada,124 la ARL Positiva S.A. y la AFP Porvenir S.A. no han atendido sus peticiones de manera diligente y cuidadosa, y sus respuestas han sido incongruentes y carentes de sustento. Por el contario, estas han impuesto trabas infranqueables para el accionante y vulneradoras de sus derechos fundamentales, al imponer una carga administrativa que debía ser resuelta por las accionadas y no por el tutelante. Así, al momento de interponer esta acción de tutela -el 18 de diciembre de 2020-:

113.2. La ARL Positiva S.A. no valoró la situación médica del actor luego de que la Junta Nacional le indicara que había un error en el primer diagnóstico, y le indicó al accionante el 14 de diciembre de 2020 y al juez de primera instancia de esta tutela, que el dictamen del 11 de noviembre de 2020 estaba en firme, cuando al parecer, según afirma Porvenir S.A., le habría manifestado a dicho Fondo que no lo estaba, sino que iba a discusión de la Junta

Regional de Calificación de Invalidez de Norte de Santander por un supuesto recurso. Esta confusión, probablemente, se generó con la existencia de dos dictámenes en este caso, sin embargo, no excusa la obligación que tienen las administradoras del sistema general de seguridad social de brindar certeza respecto de sus actuaciones, pues lo que está de por medio es la garantía de derechos fundamentales.

114. En este sentido, tal como se afirmó previamente, las entidades encargadas de reconocimientos pensionales deben dar trámite a las solicitudes del afiliado, garantizando los derechos fundamentales a la seguridad social y al debido proceso. La garantía de estos presupuestos implica para las entidades el deber de darle un impulso al trámite y de obrar con total transparencia y claridad, máxime cuando el solicitante de la pensión de invalidez ha cumplido con su deber de lo que en principio le corresponde hacer, como lo es solicitar el dictamen de su pérdida de capacidad laboral y reclamar a las instituciones comprometidas el reconocimiento de su derecho a acceder a la pensión de invalidez.

115. Este deber en cabeza de las instituciones cobra mayor relevancia en un contexto social de desigualdad, en el que existen múltiples factores que conllevan a que las personas con bajos niveles educativos y socioeconómicos encuentren limitaciones para adelantar diversos trámites, incluyendo los relacionados con el reconocimiento de pensiones. Aunado a las condiciones particulares de los solicitantes de una pensión de invalidez, quienes frecuentemente, por la gravedad de sus dolencias, se ven impedidos para proveerse por sí mismo de sustento económico y ser laboralmente productivos y, en consecuencia, requieren de forma indispensable del reconocimiento de la pensión de invalidez para asegurar unas condiciones dignas de existencia. En el caso objeto de estudio, la prestación económica reclamada por el tutelante constituiría el ingreso necesario para su subsistencia, dada su precaria condición médica y las personas que tiene a su cargo. Así, el reconocimiento de la pensión de invalidez para el accionante configuraría una fuente de ingreso para solventar una vida en condiciones de dignidad y, de esta manera, ejercer efectivamente su derecho fundamental al mínimo vital.

116. Así, la conclusión es que se vulnera el derecho al debido proceso, a la seguridad social y, en el caso en concreto, al mínimo vital cuando las entidades competentes para la evaluación de la condición de invalidez de una persona y posterior definición del reconocimiento económico emiten contestaciones que conducen al peticionario a una

situación de incertidumbre respecto de la existencia del derecho pensional o prolongan la definición de la solicitud mediante remisión a distintas dependencias, sin fundamento para ello.

117. Pese a lo afirmado, la Sala aún debe valorar el impacto del fallo del juez de tutela de la segunda acción incoada por el demandante. Al respecto, lo que se evidencia es que hasta antes del 17 de marzo de 2021 -fecha de petición de Alfa S.A.-, en efecto no existía recurso alguno pendiente de resolver sobre el dictamen de la pérdida de la capacidad laboral del accionante, confirmando la tesis hasta aquí expuesta. Es con ocasión de esta segunda tutela que el acto que se encontraba en firme, pasó nuevamente a estar en discusión pues el juez constitucional ordenó atender la reclamación de Alfa S.A.

118. Dicha decisión, por supuesto, no puede ser analizada por esta Sala dado que es un trámite independiente, por lo cual, no se pronunciará sobre su corrección o no. Con independencia de esto, lo que se resalta es que luego de que Porvenir S.A. (i) no manifestara desacuerdo con el dictamen de Positiva S.A. del 11 de noviembre de 2020 a través de la vía adecuada para ello, si es que estaba inconforme con el origen de la pérdida de la capacidad laboral, (ii) sí invocó frente al accionante su desacuerdo, afectando los derechos ya indicados, pero también su mínimo vital en atención a las condiciones socio-económicas del señor Piña Lizarazo.

119. Ante esta actuación, en concepto de la Sala Primera de Revisión, los impactos de la discusión sobre el origen de la pérdida de la capacidad laboral que ahora se adelanta ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Norte de Santander, con los antecedentes de este caso, no deben ser soportados por el señor Piña Lizarazo, que luego de múltiples actuaciones acreditó su situación médica ante una institución reconocida por el sistema de seguridad social para el efecto, la ARL Positiva S.A. En este sentido, con independencia del cumplimiento del fallo adoptado en la segunda instancia, lo cierto es que no está en discusión que él ostenta más del 50% de la pérdida de capacidad laboral.

120. Al respecto, en la Sentencia T-177 de 2008125 se analizó un caso en el que la discrepancia entre el origen del fallecimiento de una persona impedía el reconocimiento de una pensión de sobrevivientes, afirmándose por la Corte Constitucional que “la demora en el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes así como la controversia suscitada

con motivo de las circunstancias que dieron origen a la muerte del señor Pareja entre Porvenir S.A. y Liberty A.R.P. dada la falta de claridad sobre quien debía asumir la financiación de la prestación, han devenido en una carga que la accionante no debe soportar. Lo anterior, en criterio de la Corte, ha quebrantado los derechos a la seguridad social y al mínimo vital de la accionante y los derechos fundamentales de su menor hijo, quienes dependían económicamente de los ingresos percibidos por el causante", ordenando el reconocimiento de la pensión a la AFP mientras definitivamente se establecía quién era la obligada.

121. Así, esta Corporación ha sostenido de manera pacífica que no obstante que las entidades administrativas están legitimadas para imponer los requisitos tendientes a obtener las diversas prestaciones económicas, los mismos no pueden tornarse en trabas infranqueables para los usuarios, ya que de ser así terminan vulnerando derechos fundamentales y constituyen una carga administrativa desproporcionada en cabeza del solicitante. En Sentencia T-212 de 2016,126 reconoció la Corte que "las entidades administradoras de los fondos de pensiones tienen el deber de garantizar los derechos de los asegurados, sin que al respecto se les impongan trabas que impliquen cargas administrativas susceptibles de ser resueltas por las mismas, más no por el trabajador."

122. Por su parte, en la Sentencia T-265 de 2018127 se destacó que "las divergencias entre la ARL y el Fondo de Pensiones, respecto al reconocimiento de la pensión a un beneficiario que cumple los requisitos para acceder a la misma, no pueden ser empleadas para dilatar el pago oportuno de la prestación. Lo que debe suceder es que, presentada la reclamación y con el cumplimiento de los requisitos, se resuelva entre las probables entidades responsables cual es la obligada, sin que las diferencias surgidas entre ellos puedan ser trasladadas a la parte débil de la situación." A partir de esta regla, en un caso en el que sí se habían agotado las instancias administrativas -lo que lo diferenciaría de este asunto-, dispuso el reconocimiento de la pensión, sin perjuicio de que se acudiera a la vía ordinaria laboral para discutir el origen de la invalidez que en ese momento se analizaba.

123. Recientemente, en Sentencia T-144 de 2020,128 este Tribunal reiteró que los fondos de pensiones transgreden el derecho al debido proceso administrativo y a la seguridad social de los solicitantes "cuando condicionan el inicio del trámite de reconocimiento de la pensión de invalidez al cumplimiento de requisitos formales no

previstos en la ley, tales como: (…)la solución de posibles conflictos entre las entidades responsables de pagar la pensión.”

124. A partir de lo expuesto, juzga la Sala Primera de Revisión que para la solución de este asunto debe tenerse en cuenta que, de conformidad con el recurso invocado por Alfa S.A., su reparo no recae en el porcentaje de la calificación, sino en la calificación “común o laboral” de la misma. Al respecto, se lee en su escrito lo siguiente:

“Una vez revisado el dictamen proferido por la ARL POSITIVA, en el cual realizan calificación integral basados en lo dispuesto en la Sentencia C-425 de 2005 de la Corte Constitucional y su precedente jurisprudencial; nuestra inconformidad se dirige al origen de esta calificación, si se tiene en cuenta lo siguiente:

Se trata de un trabajador que se desempeña como minero, con factor de riesgo para desarrollar patologías por trauma acumulativo en miembros superiores, en la calificación integral se determinan los diagnósticos: (G560) SÍNDROME DE TUNEL DEL CARPO BILATERAL (ALTERACIÓN ELECTROFISIOLÓGICA MODERADA DERECHA T SEVERA IZQUIERDA), (G562) REUROPATÍA GRAVE DEL NERVIO CIBITAL IZQUIERDO A NIVEL DE LA MANO de origen común sin que se realice el debido proceso, ya que se requiere calificación de origen en primera oportunidad de los mismos de acuerdo con lo establecido en el decreto 1562/2012

…

Por tanto, esta aseguradora no acepta el dictamen e interpone recurso de reposición en subsidio de apelación, con el fin de que la Junta modifique la calificación de Origen para las patologías… de cuadro con la información aportada y la historia clínica del paciente.” Negrilla y cursiva fuera de texto.

125. En estas condiciones, atendiendo a la actuación de las accionadas, en particular de la AFP Porvenir que no cuestionó el dictamen sobre el origen de la pérdida de capacidad laboral, y que con base en ese dictamen ella era la encargada de pronunciarse de fondo sobre la prestación una vez acreditada una pérdida de la capacidad laboral de 50% o más, la Sala Primera de Revisión procederá a definir el remedio constitucional para amparar los derechos fundamentales del accionante al debido proceso, seguridad social en materia pensional y mínimo vital.

126. En atención a las irregularidades evidenciadas en este asunto y a la carga administrativa desproporcionada que generaron las accionadas al tutelante, la Sala procederá a proteger los derechos fundamentales al debido proceso, seguridad social en materia pensional y mínimo vital del accionante. Como consecuencia de ello:

126.1. Se ordenará a la ARL Positiva S.A. y a la AFP Porvenir S.A que, en el marco de sus competencias y en un término de 48 horas, adelanten las actuaciones a su cargo para que de manera expedita se realicen los trámites de revisión de la calificación de la pérdida de capacidad laboral del señor Jhon Jairo Piña Lizarazo ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Norte de Santander. En el evento de que el trámite llegue a conocimiento de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, contribuir efectivamente para que esta autoridad cumpla con su obligación legal en los plazos legales.

126.2. Conminar a la ARL Positiva S.A. y a la AFP Porvenir S.A que, en adelante, se abstengan de incurrir en conductas como las que dieron lugar esta acción constitucional.

126.3. Ordenar a la AFP Porvenir S.A que, en el término de 48 horas, inicie sin dilaciones el estudio del reconocimiento de la pensión de invalidez del accionante Jhon Jairo Piña Lizarazo, con fundamento en el dictamen No. 2267342 proferido por la ARL Positiva el 11 de noviembre de 2020, esto es, sin oponerse a la calificación común que aquel establece. De proceder su reconocimiento, trámite que deberá adelantarse en un máximo de 10 días hábiles, habrá de mantenerse el pago de la misma hasta tanto finalice la discusión sobre el origen de la pérdida de la capacidad laboral, momento en el cual se establecerá si la competencia debe modificarse en atención a la calificación definitiva del origen de su condición de invalidez.

127. Este reconocimiento se ordena sin perjuicio del derecho que le asistirá a la AFP Porvenir S.A de que, en el evento de que la pensión deba ser reconocida por la ARL Positiva S.A., solicite a esta última el reintegro de lo pagado. No obstante, como consecuencia de estas diligencias no se podrá afectar el pago oportuno de la pensión que se reconozca al actor.

128. Finalmente, pese a que la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Norte de Santander no está vinculada y dado que aquí no se está juzgando sus actuaciones ni indicando que haya lesionado derecho alguno, será requerida con el objeto de que, en el

marco de sus competencias y en los plazos legales, adelante la actuación que ahora se encuentra a su cargo.

IV. SINTESÍS DE LA DECISIÓN

129. La Sala Primera de Revisión analizó la acción de tutela formulada por el señor Jhon Jairo Piña Lizarazo contra Porvenir S.A. y Positiva Compañía de Seguros S.A. por la prolongación injustificada y el sometimiento a una situación de incertidumbre respecto al reconocimiento de su pensión de invalidez.

130. Las entidades accionadas se han negado a adelantar la solicitud pensional por discusiones en torno al origen de la pérdida de capacidad laboral y, posteriormente, por la falta de firmeza del dictamen en el que fundamenta su solicitud el peticionario.

131. En un primer momento, se determinó que no existía una actuación temeraria por parte del accionante y, a continuación, se encontró que la acción de tutela era procedente formalmente en el presente caso para analizar la presunta lesión de los derechos fundamentales al debido proceso, seguridad social en materia pensional y mínimo vital del accionante. Al adentrarse en el debate de fondo, se encontró que la entidades demandadas lesionaron sus derechos por cuanto:

131.1. Al interponerse esta acción constitucional, el 18 de diciembre de 2020, no existía motivo claro para que se adujera que el dictamen de la pérdida laboral del 11 de noviembre de 2020, expedido por la ARL Positiva S.A. y que encontraba al accionante en una situación de discapacidad del 54,93% de origen común, se encontraba en discusión ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Norte de Santander, y la AFP Porvenir, pese a que no controvirtió esa valoración, adujo -principalmente- que no reconocía la pensión de invalidez porque no estaba de acuerdo con el origen determinado por la ARL. La información dada en esta etapa por las instituciones, entonces, fue imprecisa y arbitraria.

131.2. De otro lado, se verificó que en el curso de esta acción constitucional el accionante invocó una nueva petición de tutela, en el marco de la cual se dispuso la remisión del dictamen del 11 de noviembre de 2020 a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Norte de Santander para que resolviera el recurso interpuesto por la aseguradora Alfa S.A. Este recurso se invocó el 17 de marzo de 2021 y se interpuso con el objeto de que se

modificara, no la estimación de la pérdida de la capacidad laboral, sino el origen de algunas de las patologías allí encontradas. Por lo anterior, con independencia de esta decisión y de su cumplimiento, en atención a las condiciones de vulnerabilidad del accionante y a que la discusión fundada en el origen de la pérdida de capacidad laboral no puede afectar a la parte más débil de la relación, se encontraron también lesionados los derechos a la seguridad social en pensiones y el mínimo vital.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR los fallos proferidos, en primera instancia, por el Juzgado Quinto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Cúcuta el 31 de diciembre de 2020 y, en segunda instancia, por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta el 10 de marzo de 2021. En su lugar, CONCEDER la protección de los derechos fundamentales al debido proceso, seguridad social en pensiones y mínimo vital del señor Jhon Jairo Piña Lizarazo, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

Segundo.- ORDENAR a la ARL Positiva S.A. y a la AFP Porvenir S.A. que, en el marco de sus competencias y en un término de 48 horas, adelanten las actuaciones a su cargo para que de manera expedita se realicen los trámites de revisión de la calificación de la pérdida de capacidad laboral del señor Jhon Jairo Piña Lizarazo ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Norte de Santander. En el evento de que el trámite llegue a conocimiento de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, contribuir efectivamente para que esta autoridad cumpla con su obligación legal en los plazos legales.

Tercero.- CONMINAR a la ARL Positiva S.A. y a la AFP Porvenir S.A que, en adelante, se abstengan de incurrir en conductas como las que dieron lugar esta acción constitucional.

Cuarto.- ORDENAR a la AFP Porvenir S.A que, en el término de 48 horas, inicie sin dilaciones el estudio del reconocimiento de la pensión de invalidez del accionante Jhon Jairo Piña

Lizarazo, con fundamento en el dictamen No. 2267342 proferido por la ARL Positiva el 11 de noviembre de 2020, esto es, sin oponerse a la calificación común que aquel establece. De proceder su reconocimiento, trámite que deberá adelantarse en un máximo de 10 días hábiles, habrá de mantenerse el pago de la misma hasta tanto finalice la discusión sobre el origen de la pérdida de la capacidad laboral, momento en el cual se establecerá si la competencia debe modificarse en atención a la calificación definitiva del origen de su condición de invalidez.

Este reconocimiento se ordena sin perjuicio del derecho que le asistirá a la AFP Porvenir S.A de que, en el evento de que la pensión deba ser reconocida por la ARL Positiva S.A., solicite a esta última el reintegro de lo pagado. No obstante, como consecuencia de estas diligencias no se podrá afectar el pago oportuno de la pensión que se reconozca al actor.

Quinto.- REQUERIR a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Norte de Santander que, en el marco de sus competencias y en los plazos legales, adelante la actuación que ahora se encuentra a su cargo.

Sexto.- LIBRAR las comunicaciones por la Secretaría General de la Corte Constitucional, así como DISPONER las notificaciones a las partes, a través del juez de tutela de primera instancia, previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

Comuníquese y cúmplase,

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

1 Conformada por las magistradas Paola Andrea Meneses Mosquera y Gloria Stella Ortiz Delgado, bajo el criterio objetivo de “posible violación o desconocimiento de un precedente de la Corte Constitucional” y el criterio subjetivo de “urgencia de proteger un derecho fundamental”.

2 Expediente digital T-8.243.989, documento digital “EscritoTutela.pdf”, Pp. 1-21.

3 El tutelante indicó que los accidentes laborales se han producido en las siguientes fechas: 11 de abril de 2012, 1 de agosto de 2015, 12 de octubre de 2015, 17 de marzo de 2016, 20 de abril de 2016, 4 de octubre de 2016, 1 de febrero de 2017 y 22 de noviembre de 2017. Precisa, además, que cada uno de estos accidentes fue debidamente reportado a Positiva Compañía de Seguros. Expediente digital T-8.243.989, documento digital “EscritoTutela.pdf”, P. 1.

4 Según indicó el tutelante, la pérdida de la visión en su ojo derecho es de hasta el 80%. Expediente digital T-8.243.989, documento digital “PIÑA LIZARAZO JHON JAIRO – CONTESTACION (CC) Y ANEXOS.pdf”, Pp. 1-23.

5 Expediente digital T-8.243.989, documento digital “EscritoTutela.pdf”, P. 1.

6 Expediente digital T-8.243.989, documento digital “PIÑA LIZARAZO JHON JAIRO – CONTESTACION (CC) Y ANEXOS.pdf”, Pp. 1-23.

7 Expediente digital T-8.243.989, documento digital “1630618148977_syc_12378370_02092021_429.pdf”, Pp. 1-9.

8 Este fue un aspecto discutido a lo largo del trámite de tutela. En particular la AFP Porvenir sostuvo ante el juez de primera instancia que el accionante no reclamó derecho alguno, por lo cual dicha autoridad falló con base en tal afirmación. Sin embargo, a partir de lo sostenido ante el juez de segunda instancia y lo probado en este trámite de revisión, la Sala precisará más adelante que, en efecto, el tutelante sí acudió a la mencionada adminsitradora, antes de promover la acción de tutela, con el objeto de solicitarle el derecho pensional del que

considera ser titular. Dado que en este acápite se relata con la mayor fidelidad lo expuesto por el tutelante en su escrito inicial, no se detallarán las actuaciones adelantadas.

9 Expediente digital T-8.243.989, documento digital “EscritoTutela.pdf”, P. 2.

10 Expediente digital T-8.243.989, documento digital “Respuesta Corte Constitucional Jhon Jairo Piña Lizarazo.pdf”, Pp. 1-2.

11 Expediente digital T-8.243.989, documento digital “EscritoTutela.pdf”, P. 18.

12 El Juzgado Quinto de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, por medio de auto del 18 de diciembre de 2020, admitió la acción de tutela del proceso de la referencia. Expediente digital T-8.243.989, documento digital “04AutoAdmisorio.pdf”, Pp. 1-2.

13 Expediente digital T-8.243.989, documento digital “RespuestaPositiva.pdf”, Pp. 1-2.

14 Para justificar esta conclusión, Porvenir S.A. mencionó las principales disposiciones que configuran el sistema de seguridad social en pensiones, en particular, respecto al cubrimiento de la pérdida de la capacidad laboral de origen profesional. En este sentido citó, entre otras disposiciones, los artículos 1, 3, 7, 8 y 9 del Decreto 1295 de 1994; los artículos 1, parágrafo 2, y 3, parágrafo 5, de la Ley 776 de 2002.

15 Expediente digital T-8.243.989, documento digital “RespuestaPorvenir.pdf”, Pp. 1-6.

16 Expediente digital T-8.243.989, documento digital “FalloPrimeraInstancia.pdf”, Pp. 1-6.

17 Expediente digital T-8.243.989, documento digital “Impugnación.pdf”, Pp. 1-2.

18 Expediente digital T-8.243.989, documento digital “FalloTutelaSegundaInstancia.pdf”, Pp. 1-6.

19 Expediente digital T-8.243.989, documento digital “AUTO T-8243989 (26-agosto-2021.pdf)”, Pp. 1-8.

20 Esta segunda providencia fue necesaria ante la falta de contestación por parte de la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Norte de Santander y Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV-. Expediente digital T-8.243.989, documento digital

“AUTO T-8243989 (15-septiembre-2021).pdf”, Pp. 1-4.

21 Al respecto, afirmó que “esta pendiente el recurso donde solicite (sic, debió decir solicité) que las patologías todas eran laborales.” Expediente digital T-8.243.989, documento digital “apelación positiva jairo piña.pdf”, Pp. 1-2.

22 Expediente digital T-8.243.989, documento digital “Respuesta Corte Constitucional Jhon Jairo Piña Lizarazo.pdf”, Pp. 1-2.

23 Expediente digital T-8.243.989, documento digital “C.C. 13199687 T-8243989 (RESPUESTA).pdf”, Pp. 1-3.

24 Expediente digital T-8.243.989, documento digital “202101005409991_1145_0000.pdf”, Pp. 1-12.

25 Expediente digital T-8.243.989, documento digital “PIÑA LIZARAZO JHON JAIRO – CONTESTACION (CC) Y ANEXOS.pdf”, Pp. 1-23.

26 Expediente digital T-8.243.989, documento digital “CONTESTACION TUTELA JHON JAIRO PIÑA 22 DE SEPT 2021.pdf”, Pp. 1-3.

28 A la fecha de envío del escrito, el 23 de septiembre de 2021, Porvenir S.A. no había realizado el pago referenciado.

29 “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política.”

30 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. SV. Alberto Rojas Ríos. SPV. Diana Fajardo Rivera. AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

31 Expediente digital T-8.243.989, documento digital “SENTENCIA.pdf”, Pp. 1-25.

32 De conformidad con la información allegada a este trámite, esta decisión no se modificó en sede de impugnación; y, actualmente, se encuentra radicada en la Corte Constitucional bajo el número T-8373019. Esta fue objeto de conocimiento por la Sala de Selección Número Diez, cuya audiencia de selección se adelantó el 15 de octubre de 2021, sin ser este objeto de escogencia por dicha Sala.

33 “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política.”

34 Sentencia T-272 de 2019. M.P. Alberto Rojas Ríos. SV. Diana Fajardo Rivera. AV. Carlos Bernal Pulido.

35 Sentencia T-185 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Al respecto, en la sentencia T-548 de 2017 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado) se precisó que: “[L]a institución de la temeridad pretende evitar la presentación sucesiva o múltiple de las acciones de tutela. Al mismo tiempo, es evidente que existen elementos materiales particulares para determinar si una actuación es temeraria o no. En ese sentido, la sola existencia de dos amparos de tutela aparentemente similares no hace que la tutela sea improcedente. A partir de esa complejidad, el juez constitucional es el encargado de establecer si ocurre su configuración en cada asunto sometido a su competencia.”

36 Al tenor de lo previsto en el Artículo 86.1 de la Constitución Política, concordante con los artículos 5 y 10 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela es un mecanismo judicial de defensa puesto a disposición de quien considera que sus derechos fundamentales se encuentran amenazados o vulnerados, con el objeto de reclamar, por sí mismo o por quien actúe a su nombre, que se respete su posición por parte de quien está en el deber correlativo de protección, bien sea una autoridad, una entidad pública o bien un particular, bajo las condiciones previstas por la Constitución y la ley.

37 Artículo 8: “Conformación del Sistema de Seguridad Social Integral. El Sistema de Seguridad Social Integral es el conjunto armónico de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos y está conformado por los regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos profesionales y los servicios sociales complementarios que se definen en la presente ley.”

38 “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política.”

39 De la configuración de la acción de tutela como mecanismo de protección inmediata de los bienes fundamentales, la Corte ha concluido que, sin pretender la fijación de un término de caducidad, su interposición debe efectuarse dentro un plazo razonable, en relación con la

complejidad del asunto y la situación particular del actor; y proporcionado, frente a los principios de cosa juzgada, estabilidad jurídica e intereses de terceros que podrían verse afectados por la decisión.

40 Expediente digital T-8.243.989, documento digital “SENTENCIA.pdf”, P. 6.

41 Ibídem.

42 “Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.”

43 “La acción de tutela no procederá: 1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante.”

44 Elementos que fueron desarrollados, principalmente, a partir de la Sentencia T-225 de 1993 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), que configuran un criterio jurisprudencial consolidado en esta Corporación, por su pacífica reiteración en otras providencias.

45 Sentencia T-195 de 2017. M.P. (e) José Antonio Cepeda Amarís.

46 Respuesta transcrita en el fallo de primera instancia proferido en la segunda tutela interpuesta por el accionante, allegada por Porvenir S.A. a este trámite de revisión.

47 M.P. Cristina Pardo Schlesinger. SV. Antonio José Lizarazo Ocampo. SV. Paola Andrea Meneses Mosquera. SV. Gloria Stella Ortiz Delgado.

48 Está evidenciado en los antecedentes que es una persona con 60 años que no devenga ingresos económicos.

49 En palabras del peticionario: “Ingresos no tengo en la actualidad vivo de la caridad y en la actualidad el ingreso solidario que da el gobierno nacional y por mi condición médica no me dan trabajo.” Expediente digital T-8.243.989, documento digital “Respuesta Corte Constitucional Jhon Jairo Piña Lizarazo.pdf”, Pp. 1-2.

50 Como se mencionó en la Sentencia T-187 de 2016 (M.P. María Victoria Calle Correa), en estos escenarios, la intervención del juez constitucional se justifica en defensa de la igualdad material, del principio constitucional de solidaridad y, especialmente, de la necesidad de "reafirmar la especial protección constitucional que merecen las personas en situación de invalidez por encontrarse en desigualdad de condiciones para participar en el mercado laboral, procurarse su propio sustento y realizar los trámites necesarios para garantizar el goce efectivo de sus derechos."

51 La eficacia, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, corresponde a la protección oportuna de los derechos del tutelante, desde el punto de vista temporal y material. Se trata de la utilidad del mecanismo judicial, en perspectiva de las condiciones particulares de cada caso concreto. En esencia, se relaciona con el hecho de que ese medio de defensa esté diseñado de forma tal que brinde de manera integral, ágil y vigorosa una protección al derecho fundamental que se encuentra amenazado o aparece vulnerado. Sentencia T-858 de 2010. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; y Sentencia T-590 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

52 Sentencia T-694 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

53 Ídem.

54 Como consecuencia de lo anterior, ha determinado que este mandato "no sólo involucra u obliga a las autoridades públicas, en el sentido amplio de este término, sino a los particulares que se arrogan esta facultad, como una forma de mantener un principio de orden al interior de sus organizaciones (v. gr. establecimientos educativos, empleadores, asociaciones con o sin ánimo de lucro, e.t.c.)" Sentencia T-433 de 1998. M.P. Alfredo Beltrán Sierra. Reiterada por la Sentencia T-694 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

55 Sentencia T-040 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo.

56 Sentencia T-154 de 2018. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. SPV. Carlos Bernal Pulido.

57 Sentencia C-214 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell. Reiterada en Sentencia T-470 de 2019. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

58 Sentencia T-154 de 2018. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. SPV. Carlos Bernal Pulido.

59 Sentencia T-040 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo.

60 Sentencia T-470 de 2019. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

61 Sentencia T-439 de 1998. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Reiterada en Sentencia T-470 de 2019. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

62 Sentencia T-855 de 2011. M.P. Nilson Pinilla Pinilla. SV. Humberto Antonio Sierra Porto. Reiterada en Sentencia T-470 de 2019. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

63 Así es también referenciado en Sentencia T445A de 2015. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

64 Sentencia T-426 de 2018. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. AV. Carlos Bernal Pulido; Sentencia T-697 de 2014. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; y Sentencia T-432 de 2013. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

65 Es importante advertr que la pensión de invalidez es un componente esencial del derecho a la seguridad social y de ahí ha derivado su categoría de fundamental. Al respecto, en Sentencia T-268 de 2018 (M.P. Carlos Bernal Pulido), se hizo referencia al "derecho al reconocimiento y pago de la pensión de invalidez, como medio a través del cual se materializa el derecho fundamental e irrenunciable a la seguridad social en un caso específico."

66 Sentencia T-427 de 2018. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. AV. Alejandro Linares Cantillo.

67 Sentencia T-380 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido.

68 Declaración Universal de los Derechos humanos (art. 22); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 9); la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. 16) y el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (art. 9).

69 Sentencia T-173 de 2016. M.P. Alberto Rojas Ríos. AV. Luis Ernesto Vargas Silva; y Sentencia T-484 de 2019. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

70 Sentencia T-173 de 2016. M.P. Alberto Rojas Ríos. AV. Luis Ernesto Vargas Silva; y Sentencia T-484 de 2019. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. Providencias reiteradas en la Sentencia T-113 de 2021. M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera.

71 "Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones."

73 Sentencia SU-130 de 2013. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SPV. Nilson Pinilla Pinilla.

74 Sentencia T-427 de 2018. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. AV. Alejandro Linares Cantillo.

75 Sentencia T-284 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

76 Sentencias C-623 de 2004. Rodrigo Escobar Gil; y Sentencia T-434 de 2012. Humberto Antonio Sierra Porto.

77 Sentencia T-412 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; y Sentencia T-262 de 2012. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Sentencia T-936 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo.

78 Sentencia T-936 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo.

79 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. AV. Jorge Iván Palacio Palacio.

80 Sentencia T-136 de 2019. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. SV. Carlos Bernal Pulido; y Sentencia T-484 de 2019. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. Providencias reiteradas en Sentencia T-113 de 2021. M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera.

81 Sentencia T-292 de 1995. M.P. Fabio Morón Diaz. Reiterada en Sentencia T-257 de 2019. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

82 Sentencia T-044 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

83 "Artículo 38. Estado de invalidez. Para los efectos del presente capítulo se considera inválida la persona que por cualquier causa de origen no profesional, no provocada intencionalmente, hubiere perdido el 50% o más de su capacidad laboral."

84 “Artículo 39. Requisitos para obtener la pensión de invalidez. Tendrá derecho a la pensión de invalidez el afiliado al sistema que conforme a lo dispuesto en el artículo anterior sea declarado inválido y acredite las siguientes condiciones: || 1. Invalidez causada por enfermedad: Que haya cotizado cincuenta (50) semanas dentro de los últimos tres (3) años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración. || 2. Invalidez causada por accidente: Que haya cotizado cincuenta (50) semanas dentro de los últimos tres (3) años inmediatamente anteriores al hecho causante de la misma. || Parágrafo 1. Los menores de veinte (20) años de edad sólo deberán acreditar que han cotizado veintiséis (26) semanas en el último año inmediatamente anterior al hecho causante de su invalidez o su declaratoria.”

85 Existen dos causas que pueden dar lugar al estado de invalidez, y por ende, al reconocimiento de la pensión de invalidez. Primero, la invalidez de origen común o no profesional, regulada en el Capítulo III del Título II de la Ley 100 de 1993. Segundo, la invalidez causada por un accidente de trabajo o una enfermedad profesional, reglamentada en la Ley 776 de 2002 y la Ley 1562 de 2012.

86 Sentencia T-131 de 2019. M.P. Carlos Bernal Pulido. AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

87 Sentencia T-412 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; y Sentencia T-681 de 2017. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. SPV. Diana Fajardo Rivera.

88 El artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 142 del Decreto 19 de 2012, establece el procedimiento y las autoridades competentes para calificar el estado de invalidez. Además, el artículo 3 del Decreto 1507 de 2014, que contiene el Manual Único para la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Laboral y Ocupacional, define la forma de determinar la fecha de estructuración de aquel estado y asegura que esta última corresponde “[a] la fecha en que una persona pierde un grado o porcentaje de su capacidad laboral u ocupacional, de cualquier origen, como consecuencia de una enfermedad o accidente, y que se determina con base en la evolución de las secuelas que han dejado éstos.”

89 En esta sentencia se resolvió lo siguiente: “Declarar EXEQUIBLE el parágrafo 1º del artículo 1º de la Ley 860 de 2003 ‘por la cual se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones’, EN EL ENTENDIDO de que se aplique, en cuanto sea más favorable, a toda la población joven

conforme a los fundamentos jurídicos 60 y 61 de la parte motiva de esta sentencia.”En el último fundamento jurídico que se señala se indica lo siguiente: “61. Por lo cual, para remediar el déficit de protección, la Corte declarará exequible la norma acusada, con la condición de que se extienda lo allí previsto en materia de pensiones de invalidez hacia toda la población joven, definida esta última razonablemente conforme lo señalado en esta sentencia, y en la medida en que resulte más favorable al afiliado. En los casos concretos, sin embargo, mientras la jurisprudencia constitucional no evolucione a la luz del principio de progresividad, la regla especial prevista en el parágrafo 1º del artículo 1 de la Ley 860 de 2003 debe extenderse favorablemente, conforme lo ha señalado hasta el momento la jurisprudencia consistente de las distintas Salas de Revisión de la Corte Constitucional; es decir, se debe aplicar a la población que tenga hasta 26 años de edad, inclusive.” Sentencia C-020 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa.

90 Sentencia T-412 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; Sentencia T-040 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa; y Sentencia T-710 de 2009. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

91 Artículo 1.

92 Ley 776 de 2002. “Por la cual se dictan normas sobre la organización, administración y prestaciones del Sistema General de Riesgos Profesionales”.

93 “Por el cual se reglamenta la integración, financiación y funcionamiento de las juntas de calificación de invalidez”.

94 Decreto 2463 de 2001 “Por el cual se reglamenta la integración, financiación y funcionamiento de las juntas de calificación de invalidez”.

95 M.P. Diana Fajardo Rivera. SV. Alberto Rojas Ríos. AV. Antonio José Lizarazo Ocampo.

96 Esto, a través de la Ley 100 de 1993. “Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.”

97 Este inciso fue modificado y adicionado por la Ley 1562 de 2012, cuyo texto es el siguiente: “La calificación se realizará con base en el manual único para la calificación de invalidez, expedido por el Gobierno Nacional, vigente a la fecha de calificación, que deberá contener los criterios técnicos-científicos de evaluación y calificación de pérdida de

capacidad laboral porcentual por sistemas ante una deficiencia, discapacidad e invalidez que hayan generado secuelas como consecuencia de una enfermedad o accidente.”

98 “Por el cual se adopta el Manual Único para la Calificación de la Invalidez.” Derogado por el Decreto 917 de 1999.

99 Esto, de conformidad con el artículo 42 del Decreto 1295 de 1994 (“Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales”), que establecía lo siguiente: “Todo afiliado al Sistema General de Riesgos Profesionales a quien se le defina una incapacidad permanente parcial, tendrá derecho a que se le reconozca una indemnización en proporción al daño sufrido, a cargo de la entidad administradora de riesgos profesionales, en una suma no inferior a un salario base de liquidación, ni superior a veinticuatro (24) veces su salario base de liquidación. // El Gobierno Nacional determinará, periódicamente, los criterios de ponderación y la tabla de evaluación de incapacidades para determinar la disminución en la capacidad laboral.”

100 De conformidad con el artículo 5º de la Ley 361 de 1997 (“Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas en situación de discapacidad y se dictan otras disposiciones”), cuyo primer inciso primero dispuso que: “Las personas en situación de discapacidad deberán aparecer calificadas como tales en el carné de afiliado al Sistema de Seguridad en Salud, ya sea el régimen contributivo o subsidiado. Para tal efecto las empresas promotoras de salud deberán consignar la existencia de la respectiva limitación en el carné de afiliado, para lo cual solicitarán en el formulario de afiliación la información respectiva y la verificarán a través de diagnóstico médico en caso de que dicha discapacidad no sea evidente.”

101 “Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.”

102“Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos.”

103 Inciso segundo del artículo 52 de la Ley 962 de 2005. “Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y

entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos.”

104 Decreto Ley 019 de 2012 “Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.”

105 “Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.”

106 M.P. Jaime Araujo Rentería.

107 Estos parámetros fueron elaborados con base en la recopilados realizada en la Sentencia T-257 de 2019. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

108 Consultar el Decreto 1507 de 2014, “por el cual se expide el Manual Único para la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Laboral y Ocupacional.”

109 Ley 100 de 1993, artículo 41.

110 Ibídem.

111 Ley 100 de 1993, artículo 44.

112 “Por el cual se reglamenta la organización y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez, y se dictan otras disposiciones”.

113 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

114 Sentencia T-257 de 2019. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

115 Sentencia T-044 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

116 Información extraída del segundo dictamen de pérdida de la capacidad laboral, proferido por la ARL.

117 Tomado del fallo de tutela de primera instancia, proferido en la segunda tutela incoada por el accionante que, más adelante, se relaciona.

118 La que da origen al trámite de revisión que ahora se estudia.

119 Con ocasión del requerimiento probatorio realizado en el trámite de revisión, mediante auto del 26 de agosto de 2021.

120 Esta información se reconstruye, de manera importante, a partir del fallo de tutela proferido en el marco de la segunda acción de tutela incoada por el actor y que se allegó a este proceso por Porvenir S.A.

121 Respuesta allegada a esta acción de tutela.

123 El asegurado también dio a entender en sede de revisión, aunque antes no lo había indicado, que él interpuso un recurso, Afirmación que, sin embargo, carece de soporte alguno.

124 M.P. Mauricio González Cuervo: "(i) el administrado es sujeto de protección constitucional contra los actos arbitrarios o contrarios al principio de legalidad que se producen en desconocimiento del debido proceso; (ii) el respeto de los derechos fundamentales por parte de la administración en la resolución de una petición pensional involucra una mayor diligencia y cuidado por parte de la entidad administradora; (iii) es incongruente la decisión proferida con información inexacta, máxime si el afiliado manifiesta la existencia de un yerro en la historia pensional, solicita su actualización y la entidad no corrige o verifica dicha situación fáctica, (iv) los efectos adversos de la mora patronal y de la falta de diligencia en el cobro por parte de la AFP, no pueden ser trasladados al afiliado, máxime cuando la omisión impide la consolidación del derecho pensional."

125 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

126 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. AV. Gloria Stella Ortiz Delgado.

127 M.P. Cristina Pardo Schlesinger. SV. Gloria Stella Ortiz Delgado.

128 M.P. Carlos Bernal Pulido.