

T-318-19

Sentencia T-318/19

PENSION DE INVALIDEZ-Reglas establecidas por la Corte Constitucional para determinar la fecha de estructuración de la invalidez en los casos de enfermedad degenerativa, crónica o congénita

La Corte señaló las siguientes reglas jurisprudenciales aplicables a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), las cuales deben verificar que: (i) “la invalidez se estructuró como consecuencia de una enfermedad congénita, crónica y/o degenerativa” y (ii) que el solicitante realizó aportes en ejercicio de “una efectiva y probada capacidad laboral residual”. Además, para determinar si se cumplen los supuestos legales para acceder a la pensión de invalidez, (iii) deben definir “el momento real desde el cual se debe realizar el conteo [de semanas cotizadas]”, para lo cual podrán considerar, según el caso, (a) la fecha de calificación de la invalidez; (b) la fecha de la última cotización efectuada, “porque se presume que fue allí cuando el padecimiento se manifestó de tal forma que le impidió continuar siendo laboralmente productivo y proveerse por sí mismo de sustento económico” o (c) “la fecha de solicitud del reconocimiento pensional”.

PENSION DE INVALIDEZ DE PERSONA CON ENFERMEDAD CRONICA, DEGENERATIVA O CONGENITA-Se deberán tener en cuenta las semanas cotizadas con posterioridad a la fecha de estructuración del estado de invalidez

Referencia: expediente T-7.248.478

Acción de tutela presentada por Cristo Adán Angarita Guerrero en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones).

Magistrado Ponente:

CARLOS BERNAL PULIDO

Bogotá D.C., dieciséis (16) de julio de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias

constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

1. Síntesis del caso. El 8 de octubre de 2018, el señor Cristo Adán Angarita Guerrero interpuso acción de tutela en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), por considerar que esa entidad vulneró sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la vida digna y a la salud al negarle el reconocimiento de la pensión de invalidez. El accionante solicitó que su caso fuera analizado de conformidad con las reglas dispuestas en la Sentencia SU 588 de 2016, en relación con el otorgamiento de la pensión de invalidez para personas con enfermedades crónicas, congénitas o degenerativas.

I. ANTECEDENTES

2. Hechos. El señor Cristo Adán Angarita Guerrero, quien actualmente tiene 53 años, nació el 31 de octubre de 1965 y fue diagnosticado con una enfermedad de tipo congénito el 25 de octubre de 2017[1]. El accionante cotizó 195 semanas al Sistema General de Pensiones (SGP) entre el 4 de octubre de 1994 y el 31 de enero de 1999[2]. Manifestó que, durante esos años de cotización al SGP, trabajó en la ciudad de Cúcuta “desplazándose casa por casa vendiendo (...) empaques para olla a presión, hojas de licuadora Oster, cepillo de cocina y diferente[s] clase[s] de mercancías incluido[s] cigarrillos americanos y dulces americanos importados”[3]. Ese hecho lo confirma la señora Dora Ligia Gamboa Suárez, quien afirma haber conocido al accionante[4] cuando este “trabajó como independiente vendiendo productos de aseo en las calles de la ciudad”[5]; al respecto, indica que le consta “porque era compradora recurrente (...) ya que él pasaba con su silla de ruedas y vendía casa a casa, hasta que para enero de 1999 no volvió”[6]. Según manifiesta el accionante, “en el mes de diciembre de 1999 no soportó más el dolor en las manos y empezó a quedarse estacionado en el centro de la ciudad”[7], además, “en ese mismo mes se le acabó la mercancía”[8] y no pudo volver a “desplazarse largas distancias [para] comprar ni vender mercancía”[9], por lo que “empezó a vivir de la solidaridad de los demás”[10].

3. Solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de invalidez. El 25 de octubre de 2017, el Grupo Médico Laboral de Colpensiones le dictaminó al señor Cristo Adán

Angarita Guerrero una pérdida de capacidad laboral del 63.22%, con fecha de estructuración de 30 de noviembre de 1965[11]. Esto es, un mes después de su nacimiento, debido a un diagnóstico de enfermedad de origen común[12] consistente en “secuelas de poliomielitis en miembros inferiores de predominio derecho”[13] de carácter congénito[14] e “hipoacusia de causa no especificada”[15]. El 8 de noviembre de 2017, el accionante presentó ante Colpensiones la solicitud de reconocimiento y pago de pensión de invalidez[16], la cual fue negada el 11 de diciembre de 2017, por medio de la Resolución SUB 285692[17]. La entidad indicó que “la enfermedad padecida por [el accionante] se encuentra dentro de las catalogadas como congénitas”[18] y que, por lo tanto, “la contabilización de semanas (...) [corresponde] a la fecha en que se emite el dictamen de calificación que declara la pérdida de capacidad laboral en forma permanente y definitiva”[19]. En virtud de lo anterior, concluyó que “el asegurado no [acreditó] la densidad de semanas exigidas por la Ley 860 de 2003[20] para conceder una pensión de invalidez”[21], pues “en los tres (3) años inmediatamente anteriores a la fecha de emisión del dictamen de pérdida de su capacidad laboral, es decir, entre el 25 de octubre de 2014 y el 25 de octubre de 2017, [no presentó] cotizaciones al SGP”[22].

4. Notificación de la Resolución SUB 285692 del 11 de diciembre de 2017. El 14 de diciembre de 2017, la señora Dora Ligia Gamboa se notificó[23] del acto administrativo que resolvió la solicitud elevada por el accionante ante Colpensiones, en virtud del poder[24] que le fue conferido para esos efectos. Esta no interpuso ningún recurso frente a la decisión. Al respecto, manifestó que “cuando [le hizo el favor al accionante] de [notificarse] de la resolución lo buscó por el centro y no lo encontró y cuando lo encontró para ver qué [hacían] ya se había pasado el tiempo”[25] para interponer los recursos.

5. Presentación de la tutela. El 8 de octubre de 2018, el señor Cristo Adán Angarita Guerrero interpuso acción de tutela en contra de Colpensiones[26], por medio de apoderado[27]. En su concepto, la entidad accionada vulneró sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la vida digna y a la salud. El accionante presentó dos argumentos en contra de la negativa de Colpensiones para reconocer la prestación económica reclamada: el primero, referido a la fecha en la cual se estructuró su invalidez, y el segundo, respecto al número de semanas que se le deben exigir según la norma vigente al momento en el cual se estructuró la invalidez. Sobre el primer punto, indicó que “el día de su última cotización (...) fue [en el que] perdió la capacidad para laborar de manera definitiva”[28], por lo que

esa fecha debe ser considerada para “establecer la estructuración de la invalidez”[29].

Sobre el segundo punto, explicó que “cuenta con más de 26 semanas cotizadas en el [año anterior] a la última cotización efectiva”[30], esto es, entre el 31 de enero de 1998 y el 31 de enero de 1999, por lo que cumple con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 100 de 1993[31], antes de ser modificado por la Ley 860 de 2003[32]. En adición, formuló las siguientes pretensiones: (i) “que se ordene a Colpensiones a realizar el estudio de la prestación pensión de invalidez” según “el precedente constitucional [de la] Sentencia SU 588 de 2016 y la Sentencia T-608 de 2016”[33], (ii) “que se protejan [sus] derechos fundamentales de manera definitiva, ya que se encuentra en condiciones de vulnerabilidad manifiesta”[34] y (iii) que se “inicie el incidente de desacato”[35] si la entidad accionada “sigue renuente al cumplimiento de la orden impartida”[36]. También advirtió que “existe un perjuicio irremediable”[37], por cuanto “se encuentra en condiciones económicas precarias (...) pide limosna en las calles de la ciudad [y arrastra] su silla de ruedas”[38] para “pagar una noche en una residencia”[39].

6. Respuesta de la entidad accionada. El 12 de octubre de 2018, Colpensiones solicitó que el amparo se declarara improcedente. En particular, indicó que el señor Cristo Adán Angarita Guerrero (i) “no ha agotado los recursos en sede administrativa”[40], para manifestar las razones de su inconformidad frente a lo resuelto y (ii) no puede “reclamar su pretensión vía acción de tutela, ya que ésta solamente procede ante la inexistencia de otro mecanismo judicial”[41]. Además, mencionó que (iii) no es procedente “la protección tutelar transitoria”[42], dado que el accionante “no ha demostrado la amenaza de un eventual perjuicio irremediable”[43]. Finalmente, manifestó que (iv) “no es competencia del juez constitucional realizar un análisis de fondo frente a lo pretendido”[44], pues es el juez ordinario laboral “el competente a través de los mecanismos legales establecidos para ello”[45], de conformidad con el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social[46].

7. Sentencia de única instancia. El 22 de octubre de 2018, el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Cúcuta declaró improcedente el amparo[47], dado que “no se [evidenció] la existencia de un perjuicio irremediable que permita abstraerse de forma temporal de la jurisdicción competente”[48]. Consideró que, si bien el accionante “se encuentra en situación precaria”[49], lo cierto es que “la condición de mendicidad (...) por sí [sola], no materializa un perjuicio irremediable”[50]. Indicó también que, según la

Sentencia SU 588 de 2016, es posible elegir “conforme a diversos criterios el momento desde el cual se debe efectuar el conteo de [las semanas]”[51] exigidas en el artículo 39 de la Ley 100 de 1993, por lo que “los criterios que se deben analizar en este caso y las pruebas a recaudar (...) [son competencia] de la jurisdicción laboral”[52].

8. Pruebas decretadas en sede de Revisión. El 7 de mayo de 2019[53], el despacho del magistrado ponente ordenó que, por medio de la Secretaría General, se recaudaran las siguientes pruebas:

8.2. A Colpensiones le solicitó enviar copia del expediente pensional del señor Cristo Adán Angarita Guerrero.

8.3. A la señora Dora Ligia Gamboa Suárez le solicitó enviar un informe en el que indicara: (a) cómo conoció al señor Cristo Adán Angarita Guerrero y qué relación tiene con él, (b) cómo satisface actualmente el señor Cristo Adán Angarita Guerrero sus necesidades básicas (alimentación, vivienda, ropa), (c) si el señor Cristo Adán Angarita Guerrero tiene hijos o personas que lo apoyen económicamente, (d) si existe alguna razón por la cual no se interpusieron los recursos de reposición y apelación en contra de la Resolución 2017_11843459 del 11 de diciembre de 2017, por medio de la cual Colpensiones negó al accionante su pensión de invalidez, de la cual ella fue notificada en representación del accionante.

8.4 Al al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio le solicitó informar: (1) en qué consiste el beneficio del programa “vivienda de interés social” otorgado al señor Cristo Adán Angarita Guerrero y (2) cuándo fue la última vez que este lo recibió.

8.5. A la Personería Municipal de Cúcuta (Norte de Santander) le solicitó entrevistar al señor Cristo Adán Angarita Guerrero y enviar a este despacho un informe que diera cuenta de: (1) sus condiciones socioeconómicas actuales, (2) cómo satisface actualmente sus necesidades básicas (alimentación, vivienda, ropa), (3) si recibe algún tipo de apoyo económico por parte de algún familiar, persona o entidad pública o privada, (4) sus condiciones de salud actuales, (5) las razones por las cuales solicitó la evaluación de pérdida de capacidad laboral después de haber transcurrido más de diez años desde su última cotización a pensión.

8.6. A la Alcaldía Municipal de Cúcuta (Norte de Santander), le solicitó informar: (i) si tiene un censo municipal de población en condición de indigencia, (ii) si, en caso de tener el censo municipal de población en condición de indigencia, el señor Cristo Adán Angarita Guerrero se encuentra registrado, (iii) si el señor Cristo Adán Angarita Guerrero recibe algún beneficio o subsidio económico por parte de la alcaldía municipal.

II. CONSIDERACIONES

9. Problema jurídico. Le corresponde a la Sala Primera de Revisión resolver los siguientes problemas jurídicos: ¿cumple la acción de tutela sub examine con los requisitos de procedibilidad? En caso de que la respuesta a esta pregunta sea afirmativa, la Sala Primera resolverá el siguiente problema jurídico de fondo ¿Vulneró Colpensiones los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna del señor Cristo Adán Angarita Guerrero, al negarle el reconocimiento de la pensión de invalidez, por considerar que este no cotizó el número de semanas requeridas durante los tres años anteriores a la estructuración de su invalidez, esto es, tres años antes de la fecha en la cual se le dictaminó la pérdida de capacidad laboral, pese a que el actor padece de una enfermedad de carácter congénito?

1. Análisis de procedibilidad

10. Legitimación en la causa. En el asunto sub examine, la Sala encuentra que se satisface el requisito de legitimación en la causa por activa[54], dado que el señor Cristo Adán Angarita Guerrero es el titular de los derechos fundamentales presuntamente amenazados[55], como consecuencia de la negativa de reconocimiento pensional. También se encuentra satisfecho el requisito de legitimación por pasiva[56], pues Colpensiones (i) es la autoridad pública competente para “otorgar los derechos y beneficios establecidos por el sistema general de seguridad social consagrado en el artículo 48 de la Constitución Política”[57] y (ii) es la entidad que negó la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de invalidez al señor Cristo Adán Angarita Guerrero y, por tanto, de quien se predica la posible vulneración de los derechos fundamentales que se analizará.

11. Inmediatez. La acción de tutela no tiene un término de caducidad para su ejercicio[58], sin embargo, debe ser “interpuesta de manera oportuna en relación con el acto que generó la presunta vulneración”[59]. En ese orden de ideas, la jurisprudencia ha

definido algunos criterios[60] para evaluar la satisfacción del requisito de inmediatez en cada caso concreto, entre los cuales se encuentra el análisis de la “situación personal del peticionario”. Este criterio hace referencia a si la condición del accionante, como el estado de indefensión, interdicción o abandono, “hace desproporcionada la exigencia de presentar la acción de tutela en un término breve”[61]. En el caso sub examine, el accionante interpuso la tutela el 8 de octubre de 2018, es decir, diez (10) meses después de que la Resolución SUB 285692 del 11 de diciembre de 2017 le fuera notificada a la señora Dora Ligia Gamboa (párr. 4). Al respecto, la Sala considera que la acción de tutela cumple con el requisito de inmediatez, por cuanto las circunstancias específicas del accionante permiten flexibilizar este análisis en el caso concreto.

12. En efecto, está probado que el señor Cristo Adán Angarita Guerrero se encuentra en un estado de debilidad manifiesta (párr. 13.1), el cual se exterioriza, entre otras, en sus dificultades de locomoción[62], su bajo nivel de escolaridad[63] y su situación de mendicidad. Además, con base en las pruebas obrantes en el expediente, la Sala observa que: (i) no es posible concluir en qué fecha el accionante se enteró de lo resuelto por medio de la Resolución SUB 285692, en atención a las dificultades para ubicarlo (este no cuenta con una vivienda fija[64], sino que habita en las calles); y (ii) el accionante confirió poder a su abogado para interponer la tutela desde el 18 de octubre de 2017, lo que da cuenta de su interés de acudir al mecanismo de la tutela aún antes de que Colpensiones resolviera sobre su petición. En tales términos, si bien la acción no se ejerció de forma inmediata por parte del apoderado judicial, lo cierto es que sería irrazonable imputarle al titular del derecho esta carga, habida cuenta de las limitaciones físicas y socioeconómicas que tiene para agenciar sus propios intereses. Por todo lo anterior, esta Sala considera que el accionante interpuso la acción de tutela en un término razonable y proporcional, dadas sus condiciones particulares.

13. Subsidiariedad. De conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un mecanismo subsidiario frente a los medios ordinarios de defensa. Al respecto, la jurisprudencia ha reiterado que, “cuando la pretensión versa sobre el reconocimiento de derechos de índole prestacional, como es el caso de la pensión de invalidez, la tutela, en principio no es procedente, habida cuenta de que para ese fin existen acciones”[65] ante la Jurisdicción Ordinaria Laboral. Sin embargo, la tutela será procedente[66] cuando, de conformidad con el artículo 6.1. del Decreto 2591 de 1991, el

medio existente carezca de eficacia[67] “atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante”. En virtud de lo anterior, la Sala considera que la acción de tutela es procedente, por dos razones, que, analizadas en su conjunto, permiten concluir que el mecanismo judicial ordinario no es eficaz en el caso concreto, a saber: (i) el accionante se encuentra en situación de vulnerabilidad manifiesta y (ii) hay un nivel considerable de certeza respecto de la procedencia de la solicitud pensional del accionante.

13.1. En primer lugar, la Sala observa que el accionante se encuentra en condición de vulnerabilidad manifiesta. Además de la condición de invalidez del accionante, la cual es un supuesto necesario, más no suficiente[68], para que se reconozca el derecho pensional vía tutela, el actor presenta una serie de condiciones que dan cuenta de su situación de vulnerabilidad. Ciertamente, el señor Cristo Adán Angarita Guerrero: (a) no cuenta con una residencia fija, como lo acreditaron los testimonios recogidos a lo largo del proceso[69], y como lo manifestó ante la Personería de Cúcuta, al indicar que “para la vivienda [le toca pedir] (...) a las personas que [le] ayuden y [paga] cinco mil pesos diarios los cuales se consigue en la calle y, si no tiene dinero, duerme en la calle”[70]; (b) satisface sus necesidades básicas “[pidiendo] alimentación en el lugar [en el que se encuentre] e, inclusive, le ha tocado “luchar con la lluvia [y los zancudos] y comer desperdicios y comida descompuesta”[71]; (c) tiene limitaciones de locomoción y se encuentra en una posible situación de abandono, pues, como informó la Personería de Cúcuta, el accionante se moviliza “en silla de ruedas con remiendos y se observa que está en gran desgaste (...) con vestimenta en estado deteriorado (...) [y] también se observa que está huérfano de excelentes condiciones de vida y de salud (abandonado)”[72]; (d) tiene un bajo nivel de escolaridad, en tanto manifiesta que no ha recibido educación[73]; y (e) no cuenta con el apoyo de algún familiar o entidad pública o privada[74]. Estas condiciones del accionante dan cuenta de su situación de vulnerabilidad y, además, permiten inferir a la Sala que, en el caso sub examine, la falta de reconocimiento pensional guarda relación con la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la vida digna y al mínimo vital[75].

13.2. En segundo lugar, existe, prima facie, un alto grado de certeza respecto de la procedencia de la solicitud pensional del accionante[76]. En el caso bajo análisis, el actor alega que, si se aplica el precedente de la Sentencia SU 588 de 2016, y se realiza el conteo de semanas exigidas desde la fecha en la cual realizó su último aporte al SGP, cumpliría con el número de semanas requeridas para acceder a la pensión de invalidez. Al respecto, la

Sala observa que el accionante (i) acreditó que padece de una enfermedad de carácter congénito[77] y (ii) cotizó 195 semanas al SGP, durante un período de cuatro años[78], antes de perder su capacidad laboral residual de forma definitiva. En ese orden de ideas, hay razones suficientes para considerar que el accionante, en efecto, podría tener derecho a que se le reconozca la pensión de invalidez, de conformidad con las reglas fijadas en el artículo 39 de la Ley 100 de 1993, antes de ser modificado por la Ley 860 de 2003, y en la Sentencia SU 588 de 2016. En esos términos, y en virtud de las razones antes expuestas no resulta razonable ni proporcional diferir la decisión del asunto sub examine a la vía ordinaria, pues esto implicaría prolongar la eventual vulneración de los derechos fundamentales del accionante hasta tanto se resuelva el asunto en esa instancia, máxime si se considera que el proceso ordinario laboral iniciado apenas se encuentra para fijación de audiencia de conciliación[79]. En virtud de lo expuesto, la acción de tutela satisface el requisito de subsidiariedad.

2. Análisis de fondo

14. Reiteración del precedente jurisprudencial. La Corte Constitucional, por medio de la Sentencia SU 588 de 2016, dispuso unas reglas especiales para efectos de analizar el reconocimiento del derecho a la pensión de invalidez a personas que padecen de enfermedades congénitas, crónicas o degenerativas. Estas reglas están referidas a los casos en los que las personas han sido calificadas “con fechas de estructuración de la invalidez que coinciden con el día de su nacimiento o con otra cercana a ese momento”[80], por lo que “se deberán tener en cuenta las semanas cotizadas con posterioridad a la fecha de estructuración del estado de invalidez, en tanto que, de lo contrario, se impondría a la persona una condición imposible de cumplir”. En virtud de lo anterior, la Corte señaló las siguientes reglas jurisprudenciales aplicables a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), las cuales deben verificar que: (i) “la invalidez se estructuró como consecuencia de una enfermedad congénita, crónica y/o degenerativa” y (ii) que el solicitante realizó aportes en ejercicio de “una efectiva y probada capacidad laboral residual”. Además, para determinar si se cumplen los supuestos legales para acceder a la pensión de invalidez, (iii) deben definir “el momento real desde el cual se debe realizar el conteo [de semanas cotizadas]”, para lo cual podrán considerar, según el caso, (a) la fecha de calificación de la invalidez; (b) la fecha de la última cotización efectuada, “porque se presume que fue allí cuando el padecimiento se manifestó de tal forma que le impidió continuar siendo

laboralmente productivo y proveerse por sí mismo de sustento económico” o (c) “la fecha de solicitud del reconocimiento pensional”.

Reglas aplicables a las solicitudes de reconocimiento de pensión de invalidez para enfermedades congénitas, crónicas y degenerativas

(i) Verificar que la causa de la invalidez se deba a una enfermedad congénita, crónica o degenerativa

(ii) Verificar que la cotización de aportes se efectúe en virtud de una efectiva y probada capacidad laboral residual

(iii) Definir la fecha de pérdida de la capacidad laboral residual, para efectos de la contabilización de las semanas

Para ello, podrán tenerse en cuenta los siguientes 3 supuestos:

(a) Fecha de la calificación de invalidez

(b) Fecha de la última cotización efectuada

(c) Fecha de la solicitud de reconocimiento pensional

15. La Sala Primera de Revisión considera que Colpensiones desconoció el precedente jurisprudencial de la Sentencia SU 588 de 2016, al no realizar el conteo de semanas a partir del último aporte efectuado por el accionante al SGP. Para la Sala está probado que el accionante (i) padece una enfermedad congénita consistente en “atrofia muscular de miembros inferiores” por “secuelas de poliomielitis”, la cual fue debidamente diagnosticada por el Grupo Médico Laboral de Colpensiones[81] y (ii) realizó aportes al SGP en ejercicio de su capacidad laboral residual como se expuso en el párr. 2. Así, en atención a las características del caso concreto, Colpensiones debió (iii) realizar el conteo de las semanas mínimas de cotización del accionante a partir de la fecha de su última cotización al SGP, esto es, el 31 de enero de 1999[82], pues fue esa la fecha en la que la enfermedad se manifestó de forma tal que le impidió al seguir ejerciendo su capacidad laboral residual,

en tanto no pudo continuar con su actividad económica[83].

16. Sin embargo, por medio de la Resolución SUB 285692, la entidad accionada adoptó “la fecha de emisión del dictamen de pérdida de capacidad laboral”[84] como “parámetro de referencia para [validar los] requisitos legales y la contabilización de semanas”[85]. Al respecto, es necesario advertir que, si bien este es uno de los supuestos previstos por la Sentencia SU 588 de 2016 para llevar a cabo el conteo de la semanas[86], para esta Sala, Colpensiones desconoció que los supuestos mencionados en el párr. 14 deben aplicarse en atención a las circunstancias de cada caso concreto. Así, las AFP tienen el deber de elegir, entre esas fechas, aquella que, habida cuenta las condiciones del solicitante y la existencia de su capacidad laboral residual, “permita establecer el supuesto fáctico que regula el artículo 39 de la Ley 100 de 1993”. Por lo tanto, en el caso sub examine Colpensiones debió optar por contar las semanas de cotización del accionante a partir de su última cotización, puesto que ese supuesto es el que (i) permite al actor satisfacer los requisitos del artículo 39 de la Ley 100 de 1993, (ii) refleja las condiciones particulares en las cuales el señor Cristo Adán Angarita Guerrero efectuó sus aportes, dada su enfermedad, y (iii) atiende al ejercicio efectivo y probado de su capacidad laboral residual. Por las razones expuestas, para esta Sala, el análisis del cumplimiento de los requisitos legales para acceder a la pensión de invalidez, por parte del accionante, debe llevarse a cabo a partir de la fecha en la que este efectuó su último aporte o cotización.

17. El accionante cumple con los requisitos para acceder a la pensión de invalidez de conformidad con el artículo 39 de la Ley 100 de 1993. Cristo Adán Angarita Guerrero efectuó su último aporte al SGP el 31 de enero de 1999, en consecuencia, debe acreditar los requisitos exigidos en el artículo 39 de la Ley 100 de 1993, antes de ser modificado por la Ley 860 de 2003, para acceder a la pensión de invalidez. Esto, por cuanto la norma aplicable a la solicitud de reconocimiento y pago de pensión es aquella que se encuentre vigente al momento en el que se estructura la invalidez[87]. Así, el actor debe cumplir los siguientes requisitos para obtener la pensión de vejez: (i) haber sido declarado “inválido”[88] y (ii) haber efectuado aportes durante “por lo menos veintiséis (26) semanas del año inmediatamente anterior al momento en que se produzca el estado de invalidez”. En el caso concreto, la Corte encuentra que ambos requisitos se satisfacen, dado que el señor Cristo Adán Angarita Guerrero (i) fue declarado “inválido”, pues se le dictaminó una pérdida de capacidad laboral de 63.22%[89] y (ii) cotizó 38 semanas entre el 1 de febrero

de 1998 y el 31 de enero de 1999, de la siguiente manera, como consta en su reporte de semanas cotizadas en pensiones[90]:

Desde

Hasta

Semanas

04/10/1994

12/31/1994

12,71

01/01/1995

31/03/1995

12,71

01/04/1995

31/12/1995

38,57

01/01/1996

30/04/1996

14,00

01/02/1996

29/02/1996

4,29

01/04/1996

31/05/1996

8,57

01/06/1996

31/07/1996

0,00

01/08/1996

31/12/1996

21,43

01/01/1997

31/01/1997

3,86

01/02/1997

28/02/1997

3,86

01/03/1997

31/10/1997

34,00

01/12/1997

8,57

01/02/1998

31/03/1998

8,57

01/04/1998

30/04/1998

4,14

01/06/1998

31/07/1998

8,29

01/09/1998

31/10/1998

8,43

01/12/1998

31/01/1999

8,57

Total semanas

195,14

18. En conclusión, la Corte considera que Colpensiones violó los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna del señor Cristo Adán Angarita Guerrero. En efecto, la parte accionada desconoció que, dado el carácter congénito de la enfermedad por la cual se estructuró la pérdida de capacidad laboral del accionante, esta debió contar

las semanas mínimas de cotización para acceder a la pensión de invalidez, dispuestas en el artículo 39 original de la Ley 100 de 1993, a partir de la fecha en la que este efectuó su último aporte al SGP. En virtud de lo anterior, esta Sala ordenará a Colpensiones reconocer, liquidar y pagar la pensión de invalidez a favor del señor Cristo Adán Angarita Guerrero.

19. Por lo anterior, la Sala Primera de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional (i) amparará de manera definitiva los derechos fundamentales del señor Cristo Adán Angarita Guerrero al mínimo vital y a la vida digna y, en consecuencia, (ii) revocará el fallo proferido por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Cúcuta, que declaró improcedente el amparo, y, en su lugar (iii) ordenará a Colpensiones reconocer, liquidar y pagar al señor Cristo Adán Angarita Guerrero la pensión de invalidez e incluirlo en la nómina pensional, sin perjuicio de la prescripción de las mesadas a que haya lugar, en aplicación del artículo 488 del Código Sustantivo del Trabajo.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- REVOCAR, la sentencia proferida el 22 de octubre de 2018 por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Cúcuta que declaró improcedente la tutela. En su lugar, AMPARAR, de manera definitiva, los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna del señor Cristo Adán Angarita Guerrero, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

Segundo.- ORDENAR a Colpensiones que: (i) en el término de diez (10) días, contados a partir de la notificación de esta providencia, proceda a reconocer, liquidar y pagar al señor Cristo Adán Angarita Guerrero la pensión de invalidez, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia, y (ii) incluya al actor en la nómina pensional, lo anterior sin perjuicio de la prescripción de las mesadas a que haya lugar, en aplicación del artículo 488 del Código Sustantivo del Trabajo.

Tercero.- LIBRAR por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del

Decreto 2591 de 1991.

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Con salvamento parcial de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LA MAGISTRADA DIANA FAJARDO RIVERA A LA SENTENCIA T-318 DE 2019 (M.P. CARLOS BERNAL PULIDO)

Con el respeto acostumbrado por las providencias de la Corte Constitucional, me permito presentar salvamento parcial de voto frente a la Sentencia T-318 de 2019, adoptada por la mayoría de la Sala Primera de Revisión. Si bien comparto el amparo de los derechos del actor, me aparto parcialmente de la decisión en dos sentidos: en primer lugar, porque se incurrió en un error en la forma como se valoraron los requisitos para acceder a la pensión de invalidez del señor Cristo Adán Angarita Guerrero, lo cual es parte esencial de la razón de la decisión; y en segundo lugar, porque el amparo debió incluir la salvaguarda del derecho a la seguridad social, no únicamente el mínimo vital y la vida digna del demandante, tal como a continuación lo explico.

1. En esta ocasión, se determinó que la entidad accionada vulneró los derechos del actor porque “desconoció que, dado el carácter congénito de la enfermedad por la cual se

estructuró la pérdida de capacidad laboral del accionante, esta debió contar las semanas mínimas de cotización para acceder a la pensión de invalidez, dispuestas en el artículo 39 original de la Ley 100 de 1993, a partir de la fecha en la que este efectuó su último aporte al Sistema General de Seguridad Social”. Con esta conclusión estoy totalmente de acuerdo. Sin embargo, encuentro la necesidad de apartarme de la valoración realizada frente al artículo 39 mencionado. Para la mayoría de la Sala, en el caso de la referencia, por tratarse del acceso a la pensión de invalidez derivada de enfermedad congénita, debía constatarse el cumplimiento del literal “b” del artículo 39 original de la Ley 100 de 1993, según el cual es requisito que el afiliado “[q]ue habiendo dejado de cotizar al sistema, hubiere efectuado aportes durante por lo menos veintiséis (26) semanas del año inmediatamente anterior al momento en que se produzca el estado de invalidez”.

La Sentencia T-318 de 2019 incurrió en una indebida motivación de la decisión, al no justificar por qué es el literal “b” del artículo 39 de la Ley 100 de 1993 el aplicable en casos como el analizado en esta oportunidad, y no el literal “a” del mismo artículo. Este último literal señala como requisito para acceder a la pensión de invalidez que el afiliado “se encuentre cotizando al régimen y hubiere cotizado por lo menos veintiséis (26) semanas, al momento de producirse el estado de invalidez”. En el expediente estudiado, se descartó la aplicación de esta disposición, pese a que el actor lógicamente estaba cotizando al momento de la fecha de la invalidez, correspondiente al último aporte.

De este modo, establecer sin ninguna motivación que debe aplicarse únicamente el literal “b” es problemático, por lo menos, por dos razones: (i) se desconoce que el hecho de tener el último aporte como estructuración del estado de invalidez habilita la aplicación del primer literal; y (ii) se está incorporando un presupuesto jurisprudencial que excluye a casos en los que, por ejemplo, el afiliado no cumpla las 26 semanas durante el año inmediatamente anterior al último aporte, pero que, por autorización del literal “a”, sería necesario observar las demás cotizaciones anteriores a ese año.

Con todo, advierto que la causa del señor Angarita Guerrero no tiene el alcance de resolver el problema jurídico relacionado con la aplicación de los literales “a” o “b” en el caso de enfermedades congénitas porque, dado que en cualquiera de los dos escenarios normativos el actor tendría derecho a la prestación, es posible sostener, en general, que se cumple con la densidad de semanas exigidas en el artículo 39 original de la Ley 100 de 1993. En ese

sentido, esta Sentencia no tiene la entidad de crear una regla de precedente judicial relacionada con la aplicación de literal “b”, bajo las condiciones expuestas.

2. Finalmente, encuentro necesario poner de presente que, además de los derechos al mínimo vital y vida digna amparados en esta ocasión, la Sala debió salvaguardar el derecho a la seguridad social, el cual fue evidentemente trasgredido por la accionada. El artículo 48 de la Constitución Política se refiere al carácter irrenunciable del derecho a la seguridad social y, desde sus inicios, esta Corporación ha desarrollado su carácter fundamental[91]. Por tanto, resulta claro que el numeral primero resolutivo de la Sentencia debía incluir la protección expresa de esta garantía constitucional.

En los anteriores términos, dejo planteadas las razones que me llevan a salvar parcialmente mi voto frente a la Sentencia T-318 de 2019.

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

[1] Cno. 1, fl. 15.

[2] Cno. 1, fl. 11.

[3] Cno. de revisión, fl. 69.

[4] Cno. de revisión, fl. 85.

[5] Cno. 1, fl. 4.

[6] Cno. 1, fl. 4.

[7] Cno. de revisión, fl. 69.

[8] Cno. de revisión, fl. 69.

[9] Cno. de revisión, fl. 69.

[10] Cno. de revisión, fl. 69.

[11] Cno. 1, fl. 15.

[12] Cno. 1, fl. 19.

[13] Cno. 1, fl. 19.

[14] Cno. 1, fl. 19.

[15] Cno. 1, fls. 19 y 21.

[16] Cno. 1, fl. 14.

[17] Cno. 1, fl. 6.

[18] Cno. 1, fl. 6.

[19] Cno. 1, fl. 7.

[20] Ley 860 de 2003, 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”.

[21] Cno. 1, fl. 8.

[22] Cno. 1, fl. 8.

[23] Cno. 1, fl. 50.

[24] Cno. 1, fl. 51.

[25] Cno. de revisión, fl. 85.

[26] Cno. 1, fls. 23 a 33.

[27] Cno. 1, fl. 1.

[29] Cno. 1, fl. 28.

[30] Cno. 1, fl. 28.

[31] Cno. 1, fl. 24.

[32] La Ley 100 de 1993, artículo 39, señalaba en su redacción original lo siguiente: “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:

a. Que el afiliado se encuentre cotizando al régimen y hubiere cotizado por lo menos veintiséis (26) semanas, al momento de producirse el estado de invalidez.

b. Que habiendo dejado de cotizar al sistema, hubiere efectuado aportes durante por lo menos veintiséis (26) semanas del año inmediatamente anterior al momento en que se produzca el estado de invalidez”

[33] Cno. 1, fl. 25.

[34] Cno. 1, fl. 26.

[35] Cno. 1, fl. 27.

[36] Cno. 1, fl. 27.

[37] Cno. 1, fl. 25.

[38] Cno. 1, fl. 25.

[39] Cno. 1, fl. 25.

[40] Cno. 1, fl. 40.

[41] Cno. 1, fl. 40.

[42] Cno. 1, fl. 40.

[43] Cno. 1, fl. 41.

[44] Cno. 1, fl. 41.

[45] Cno. 1, fl. 41.

[46] Cno. 1, fl. 37.

[47] Cno. 1, fl. 57.

[48] Cno. 1, fl. 55.

[49] Cno. 1, fl. 55.

[50] Cno. 1, fl. 56.

[51] Cno. 1, fl. 56.

[52] Cno. 1, fl. 56.

[53] Cno. de revisión, fls. 21 a 23.

[54] Decreto 2591 de 1991, artículo 10. “Legitimidad e interés. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos”.

[55] Así mismo, se observa que el poder conferido a su apoderado para actuar dentro del proceso fue debidamente otorgado. Al respecto, el apoderado judicial del accionante manifestó en el informe que rindió en sede de revisión que “desarrollando la función social del abogado y entendiendo que el accionante no cuenta con recursos económicos para suplir el pago de un abogado, no he recibido dineros por concepto de honorarios” por parte del señor Cristo Adán Angarita Guerrero (Cno. de revisión, fl. 69 y cno. 1, fl. 1).

[56] Decreto 2591 de 1991, artículo 1. “Objeto. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que

señale este Decreto”.

[57] Decreto 4131 de 2011, artículo 1.

[58] Sentencia T-290 de 2011.

[59] Sentencia SU 442 de 2016.

[60] Según la Sentencia SU 391 de 2016, los criterios son: (i) la “situación personal del peticionario”, referida a si el estado del accionante “hace desproporcionada la exigencia de presentar la acción de tutela en un término breve”, (ii) el momento en que se produce la vulneración, pues “pueden existir casos de vulneraciones permanentes a los derechos fundamentales”, (iii) la naturaleza de la vulneración, ya que “existen casos donde se presenta un nexo causal entre el ejercicio inoportuno de la acción de tutela y la vulneración de los derechos de los interesados”, (iv) la actuación contra la que se dirige la tutela, dado que “el análisis debe ser más estricto tratándose de acciones de tutela contra providencias judiciales” y (v) los efectos de la tutela, pues “el juez debe tener en cuenta los efectos que [la tutela] tendría en los derechos de terceros si se declarara procedente”.

[61] Sentencia SU 391 de 2016. Ver también las sentencias T-299 de 2018 y T-738 de 2017.

[62] En el dictamen de calificación de pérdida de capacidad laboral del accionante consta que este “no puede caminar con muletas” y que “es incapaz de ponerse de pies sin ayudas externas” (Cno. 1, fl. 17).

[63] El accionante manifestó en la entrevista que le realizó la Personería de Cúcuta en sede de revisión que “no conoce cómo es una escuela por dentro” (Cno. de revisión, fl. 69).

[64] En ese sentido declaró la señora Dora Ligia Gamboa Suárez, quien indicó que el accionante “no tiene un lugar donde dormir y que carga con sus cosas en [su silla de ruedas]” (Cno. 1, fl. 4). En el mismo sentido declaró la señora Mayra Alejandra Cuéllar Valero, quien manifestó que muchas veces lo encuentra “dormido en la silla de ruedas por no tener un lugar fijo donde dormir” (Cno. 1, fl. 5).

[65] Sentencia SU 588 de 2016.

[66] Decreto 2591 de 1991, artículo 6. Causales de improcedencia de la tutela. “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 encuentre el solicitante”.

[67] Sentencia T-024 de 2019: “En caso de ineficacia, como consecuencia de la situación de vulnerabilidad del accionante, la tutela debe proceder de manera definitiva. El juez de tutela debe determinar la eficacia en concreto (y no meramente formal o abstracta) de los otros medios o recursos de defensa. Lo anterior, en los términos del apartado final del numeral 1 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991²², y en la medida en que el lenguaje constitucional apunta a valorar la efectividad del medio de defensa en relación con las condiciones del individuo”.

[68] Sentencia T-165 de 2016: “la condición de discapacidad no puede ser el único elemento que valore el juez de tutela al momento de determinar si el amparo es procedente o no, en la medida que, también deberá evaluar lo siguiente: (i) que sea presentada para evitar un perjuicio irremediable, (ii) que la falta de reconocimiento de una prestación social vulnere algún derecho fundamental como la vida, la dignidad humana o el mínimo vital y que (iii) la negativa del reconocimiento se origine en actuaciones que por su contradicción con los preceptos legales y constitucionales desvirtúen la presunción de legalidad de las actuaciones de la administración pública o sea evidentemente arbitraria en caso de que sea un particular quien preste este servicio público”.

[69] Cno. 1, fls. 3 y 4; Cno. de revisión, fl. 85.

[70] Cno. de revisión, fl. 93.

[71] Cno. de revisión, fl. 93.

[72] Cno. de revisión, fl. 93.

[73] Cno. de revisión, fls. 93 y 94.

[74] Cno. de revisión, fls. 93 y 94.

[75] Sentencias T-200 de 2011, T-142 de 2013, T-326 de 2015.

[77] Cno. 1, fl. 19.

[78] Cno. 1, fl. 6.

[79] El señor Cristo Adán Angarita Guerrero presentó demanda ordinaria el 2 de octubre de 2018, por medio del mismo apoderado que lo representa en el trámite de tutela, la cual correspondió por reparto al Juzgado Tercero del Circuito Laboral de Cúcuta y se encuentra pendiente para fijar audiencia de conciliación (Cno. de revisión, fl. 107).

[80] Sentencia SU 588 de 2016.

[81] Cno. 1, fl. 15.

[82] Cno. 1, fl. 11.

[83] Sentencia SU 588 de 2016.

[84] Cno. 1, fl. 8.

[85] Cno. 1, fl. 7.

[86] Ver sentencias T-789 de 2014, T-512 de 2015, T-588 de 2015, T-717 de 2015 y T-111 de 2016.

[87] Sentencias T-566 de 2014 y T-194 de 2016.

[88] Ley 100 de 1993, artículo 38. “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”.

[89] Cno. 1, fl. 15.

[90] Cno. 1, fl. 11.

[91] En ese sentido, ver recientemente las sentencias SU-057 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos; C-083 de 2019. M.P. Alberto Rojas Ríos y C-515 de 2019. M.P. Alejandro Linares

Cantillo.