

Sentencia T-363/17

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO-Fenómeno que puede presentarse a partir de dos eventos que a su vez sugieren consecuencias distintas: hecho superado y daño consumado

La carencia actual de objeto se presenta durante el trámite del proceso por hecho superado cuando la situación que genera la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales invocados se supera, en estos casos no es necesario el pronunciamiento de fondo por parte del juez, salvo que se requiera precisar al agente transgresor que su acción u omisión fue contraria a los derechos constitucionales.

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO-Configuración

ACCION DE TUTELA PARA RECONOCIMIENTO DE PENSION DE INVALIDEZ-Procedencia excepcional

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL-Concepto, naturaleza y protección constitucional

PENSION DE INVALIDEZ-Finalidad

FECHA DE ESTRUCTURACION DE INVALIDEZ POR PERDIDA DE CAPACIDAD LABORAL

PENSION DE INVALIDEZ DE PERSONA CON ENFERMEDAD CRONICA, DEGENERATIVA O CONGENITA-Fecha de estructuración de la invalidez desde el momento de la pérdida permanente y definitiva de la capacidad laboral

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO-Se reconoció pensión de invalidez

ACCION DE TUTELA PARA RECONOCIMIENTO DE PENSION DE INVALIDEZ-Se exhorta a Colpensiones para que dé cumplimiento a las reglas jurisprudenciales más recientes frente al acceso a la pensión de invalidez de aquellas personas que sufren enfermedades degenerativas, crónicas o congénitas

Referencia: Expediente T- 5.959.835

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D.C., primero (1) de junio dos mil diecisiete (2017).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Carlos Bernal Pulido, José Antonio Cepeda Amarís (e), y Alberto Rojas Ríos, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente, las previstas en el Artículo 241, numeral 9° de la Constitución Política y en los Artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos proferidos, en primera instancia, por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bucaramanga, el 8 de julio de 2016, y en segunda instancia, por el Tribunal Administrativo de Santander, el 24 de agosto del mismo año, dentro del proceso de tutela de Luis Alfonso Rojas Sánchez contra Colpensiones.

El expediente de la referencia fue seleccionado para revisión mediante Auto del 14 de febrero de 2017, proferido por la Sala de Selección de Tutelas Número Dos.

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Luis Alfonso Rojas Sánchez promovió acción de tutela contra Colpensiones, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la igualdad, al mínimo vital, a la seguridad social y “los principios de solidaridad, universalidad, y derechos de las personas en situación de discapacidad”, por cuanto la mencionada entidad le negó el reconocimiento de la pensión de invalidez.

1. Hechos.

1. El 16 de abril del 2010, la Gerencia Nacional de Atención del Pensionado del Instituto del Seguro Social calificó al señor Luis Alfonso Rojas Sánchez con una pérdida de la capacidad laboral del 73,07% y se determinó como fecha de estructuración el 21 de julio de 2008, cuya

enfermedad es de origen común.

1. El 6 de septiembre de 2012, el actor radicó solicitud de pensión de invalidez ante la entidad demandada, la cual mediante Resolución No. 008094 del 6 de febrero de 2013, negó el reconocimiento de dicha pensión, bajo el argumento que no cumplía con los requisitos del artículo 1° de la Ley 860 de 2003, es decir haber cotizado 50 semanas dentro de los tres (3) años anteriores a la fecha de estructuración de la invalidez.

1. Ante la negativa de Colpensiones, el señor Rojas Sánchez manifestó que inició “proceso ordinario laboral, el cual fue resuelto por sentencia del 22 de octubre de 2013, se profirió sentencia de primera instancia, por el JUZGADO QUINTO LABORAL de B/GA, rad.-2013-105, en la cual se niega la pensión de invalidez, con el argumento de que no se cumple las 50 semanas dentro de los tres años anteriores a la estructuración de la invalidez, que exige el artículo 39 de la ley 100 de 1993, modificado por el art. 1 de la ley 860 de 2003, que la estructuración de invalidez aconteció en vigencia de la ley 860 de 2003 (sic).”

1. Señaló que en segunda instancia, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, Sala Laboral mediante sentencia proferida el 22 de octubre de 2013, confirmó la decisión.

1. El accionante formuló acción de tutela contra las decisiones proferidas en el proceso ordinario, la cual fue negada por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral mediante sentencia del 30 de julio de 2014 y confirmada por la Sala de Casación Penal en fallo de 11 de noviembre del mismo año.

1. Afirmó que ha cotizado un total de 964,43 semanas al 31 de enero de 2016 al sistema de seguridad social. Debido a su estado de salud, su esposa es quien lo ayuda a movilizarse y a realizar sus actividades diarias.

1.7. En consecuencia, solicitó la revocatoria de la resolución administrativa proferida por Colpensiones que negó la pensión de invalidez, y en su lugar, ordenar a la entidad mencionada que en reconozca y pague la pensión a partir de la fecha en que se realizó la última cotización al sistema.

2. Material probatorio obrante en el expediente.

2.1. Fotocopia de orden medica del 14 de diciembre de 2011, en la cual el doctor Félix Rincón Díaz certificó que “el paciente Luis Alfonso Rojas Sánchez con cc 5671297 de lebrija - presenta enfermedad de Parkinson crónica bilateral avanzada, que le ha producido incapacidad permanente desde hace un año - la enfermedad le ha impedido trabajar - la incapacidad es definitiva ya que la enfermedad es progresiva e irreversible”¹.

2.2. Fotocopia del reporte de semanas cotizadas en pensiones, período de informe: enero 1967 a junio de 2016 ².

2.3. Copia del dictamen sobre la pérdida de capacidad laboral No. 2165, proferida por el ISS, del 16 de abril de 2010 en el que se determina el 73.07 % de invalidez, con fecha de estructuración del 21 de julio de 2008, por enfermedad de Parkinson³.

2.4. Fotocopia de consulta de neurología expedida por el doctor Félix Rincón Díaz, de fecha 24 de julio de 2015⁴.

2.5. Fotocopia de Resolución No. GNR 008094 del 6 de febrero de 2013 de Colpensiones, en el que se niega el reconocimiento y pago de la prestación, al no cumplir con el número de semanas cotizadas requeridas⁵.

2.6. Fotocopia de notificación de resolución que resuelve una solicitud de prestaciones económicas, de fecha 8 de febrero de 2013⁶.

3. Actuación procesal.

Mediante Auto del 24 de junio de 2016, el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bucaramanga avocó conocimiento de la acción de tutela y corrió traslado a la entidad accionada, para que ejerciera su derecho de defensa.

4. Respuesta de la entidad accionada.

En escrito radicado el 29 de junio de 2016⁷, el Vicepresidente Jurídico y Secretario General (A) de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones contestó la tutela solicitando declarar improcedente, ya que la entidad no ha vulnerado derecho alguno. A su vez manifestó, que la entidad proporcionó respuesta a la solicitud de reconocimiento de pensión de invalidez mediante la resolución GNR 008094 del 6 de febrero de 2013, la cual negó lo pedido, por cuanto no cumplía con los requisitos de las semanas cotizadas.

Adicionalmente, señaló que el accionante acudió “a la vía ordinaria ante el Juzgado 5 Laboral del Circuito de Bucaramanga para el reconocimiento de la pensión de invalidez, pretensión que le fue negada y confirmada en segunda instancia por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga. Ante la negativa obtenida por vía ordinaria, el señor LUIS ALFONSO ROJAS SÁNCHEZ interpone tutela contra las decisiones proferidas con el propósito de que fueran revocadas, la cual fue conocida por la Corte Suprema de Justicia radicado 1100102050002014013900 quien mediante fallo proferido el 30 de julio de 2014, negó el amparo solicitado”.

5. Sentencias objeto de revisión

5.1 Decisión de primera instancia

Mediante providencia del 8 de julio de 2016, el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bucaramanga tuteló los derechos fundamentales invocados por el actor, al considerar que si bien el demandante para la fecha en la cual se emitió la resolución por parte de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones no cumplía con los requisitos para acceder a la pensión, no impedía que el señor Rojas continuará cotizando al régimen de pensiones. Dado que le asiste el derecho a realizar “aportes siempre que su capacidad laboral lo permita, y puesto que como se encuentra acreditado con los reportes de semanas cotizadas en pensiones, la pérdida de capacidad laboral fue progresiva”.

Finalmente, el despacho judicial manifestó que aunque el actor no ha formulado una nueva solicitud para acceder a la pensión de invalidez, debido a su condición de salud. La entidad accionada no le brindó alternativas ni información “sobre el modo para acceder debidamente a la pensión de invalidez, por lo tanto y en principio de solidaridad que rige el régimen

pensiona (sic) en Colombia”. Por lo tanto ordenó que se valore nuevamente la solicitud de pensión de invalidez tomando como fecha de estructuración el día en que se efectuó la última cotización al sistema (8 de junio de 2016) y en el caso de cumplir con los requisitos contemplados en la norma se deberá reconocer dicha prestación.

5.2 Impugnación del fallo

En la oportunidad procesal correspondiente, la entidad accionada impugnó la decisión adoptada, al considerar que no se encontraban acreditados los requisitos de procedibilidad. Manifestó que en el caso particular, “ante la inexistencia de petición que permitiera a Colpensiones conocer que la situación fáctica del accionante había cambiado, no se puede atribuir vulneración del derecho alguna, debido a que no se puede pretender que las actuaciones desplegadas por la administradora respecto a los reconocimientos prestacionales inicien de manera oficiosa. Siendo también imperativo señalar que debido al carácter subsidiario de la tutela, es necesario que el accionante primero agote los medios de defensa que ha dispuesto el legislador antes de acudir a esta acción”.

5.3 Decisión de segunda instancia

Mediante providencia del 24 de agosto de 2016, el Tribunal Administrativo de Santander revocó el fallo proferido por el a quo. El juez de alzada argumentó que el accionante no ha agotado los mecanismos ordinario con los cuenta para lograr el reconocimiento de la pensión de invalidez, pues acudió de forma directa a la acción de tutela, sin una previa solicitud ante Colpensiones, de tal manera que se le permitiera a dicha entidad emitir un pronunciamiento en el cual se pudiera establecer una presunta vulneración de sus derechos.

Actuaciones surtidas en sede de Revisión

El 28 de abril de 2017, el Despacho del Magistrado Ponente recibió el Oficio BV_2017_3995350 firmado por Juanita Duran Vélez, Directora de Procesos Judiciales con funciones asignadas de Jefe de Oficina de Asesora de Asuntos Legales de Colpensiones. En dicho documento, la entidad accionada solicita se declare la carencia actual de objeto, toda

vez que mediante Resolución GNR 388093 del 22 de diciembre de 2016, accedió a la pensión de invalidez reclamada por el señor Luis Alfonso Rojas Sánchez.

Adjuntó copia del mencionado acto administrativo y certificación de pensión de la Dirección Nacional de Nómina de Pensionado, en la cual el accionante ingreso a nomina en enero de 2017.8.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Esta Sala es competente para revisar la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241 numeral 9o., de la Constitución Política y en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema Jurídico.

De conformidad con la situación jurídica planteada, le corresponde a esta Sala de Revisión, determinar si Colpensiones vulneró los derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social del señor Luis Alfonso Rojas Sánchez, quien padece pérdida de capacidad laboral del 73.07% y se le negó el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez por no cumplir con los requisitos legales. Asimismo, si la acción de tutela es procedente para solicitar el reconocimiento y pago de dicha prestación.

No obstante, como cuestión previa, la Sala Octava de Revisión abordará el concepto de carencia actual de objeto por hecho superado, en atención al reconocimiento de la pensión de invalidez del señor Luis Alfonso Rojas Sánchez por parte Colpensiones, antes de iniciar el trámite de revisión de la acción de tutela de la referencia. Al respecto, deberá analizar la Corte si en el caso concreto se configuró el fenómeno de carencia actual de objeto por hecho superado, en atención al reconocimiento pensional realizado por la entidad accionada.

Para dar solución al problema jurídico planteado, esta Sala reiterará: (i) el fenómeno de la carencia actual de objeto; (ii) la procedencia excepcional de la acción de tutela para solicitar el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez; (iii) el derecho a la seguridad social, concepto, naturaleza y protección constitucional; (iv) el derecho a la pensión de invalidez; (v) la determinación de la fecha de estructuración de la pérdida de capacidad laboral.

Finalmente, se analizará (vi) el caso en concreto.

1. El fenómeno de la carencia actual de objeto. Reiteración de jurisprudencia⁹

La tutela es una acción procesal cuya finalidad es proteger los derechos fundamentales de las personas cuando éstos resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública y, en casos específicos, por los particulares¹⁰. Esta protección consiste en que el juez constitucional profiera órdenes para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe de determinada manera, o se abstenga de ejecutar una específica acción.

Ahora bien, en el momento en que cesa la conducta que vulnera los derechos fundamentales objeto de estudio, o que dicha violación se ha consumado, la solicitud de amparo pierde toda eficacia, y el juez constitucional no tiene un objeto sobre el cual pronunciarse, escenario en el que se configura lo que la jurisprudencia ha denominado carencia actual de objeto¹¹.

La carencia actual de objeto, de conformidad con la jurisprudencia constitucional¹² se presenta en tres hipótesis, a saber: (i) cuando existe un hecho superado, (ii) se presenta un daño consumado, o (iii) acaece un hecho sobreviniente¹³.

En lo que respecta a la carencia actual de objeto por hecho superado, este Tribunal en su jurisprudencia¹⁴ ha señalado que se configura cuando como producto de la acción u omisión de la entidad accionada, se satisface por completo la petición contenida en la acción de tutela, entre el término de la interposición de la acción de tutela y el fallo de la misma. Sobre el particular, la Corte, en Sentencia de Unificación 540 de 2007, dijo que:

La Corte Constitucional manifestó que en este evento la solicitud de amparo pierde eficacia, dado que desaparece el objeto jurídico sobre el cual recaía la eventual decisión del juez de tutela¹⁵, por lo que la intervención de éste resulta inocua. Por esta razón, el operador judicial no está en la obligación de pronunciarse de fondo¹⁶, pero si debe adoptar una conducta tendiente a demostrar, en la sentencia, que realmente se encuentra satisfecha por completo la pretensión objeto de la acción de tutela, para después declarar la carencia actual de objeto y, de esta manera, prescindir de dar orden alguna¹⁷.

Respecto al alcance de las decisiones que las Salas de Revisión deben adoptar cuando se configura la carencia actual de objeto por hecho superado, este Tribunal Constitucional se ha pronunciado en los siguientes términos:

“i.) Así, pues, cuando el fundamento fáctico del amparo se supera antes de iniciado el proceso ante los jueces de tutela de instancia o en el transcurso de este y así lo declaran en las respectivas providencias, la Sala de Revisión no puede exigir de ellos proceder distinto y, en consecuencia, habrá de confirmar el fallo revisado quedando a salvo la posibilidad de que en ejercicio de su competencia y con el propósito de cumplir con los fines primordiales de la jurisprudencia de esta Corte, realice un examen y una declaración adicional relacionada con la materia (...)

ii.) Por su parte, cuando la sustracción de materia tiene lugar justo cuando la Sala de Revisión se dispone a tomar una decisión; si se advirtiere que en el trámite ante los jueces de instancia ha debido concederse el amparo de los derechos fundamentales invocados y así no se hubiere dispuesto, la decisión de la Sala respectiva de esta Corporación, de conformidad con la jurisprudencia reciente, consistirá en revocar los fallos objeto de examen y conceder la tutela, sin importar que no se proceda a impartir orden alguna”¹⁸

En conclusión, la carencia actual de objeto se presenta durante el trámite del proceso por hecho superado cuando la situación que genera la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales invocados se supera, en estos casos no es necesario el pronunciamiento de fondo por parte del juez, salvo que se requiera precisar al agente transgresor que su acción u omisión fue contraria a los derechos constitucionales.

1. La procedencia excepcional de la acción de tutela para solicitar el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez. Reiteración de jurisprudencia¹⁹.

La acción de tutela concebida como un mecanismo jurisdiccional que busca la protección efectiva e inmediata de los derechos fundamentales de los individuos, se caracteriza por ostentar un carácter residual o subsidiario y, por tanto, excepcional. Lo anterior, parte del

supuesto de que en un Estado Social de Derecho como el que nos circunscribe, existen mecanismos ordinarios para asegurar la protección de estos intereses de naturaleza fundamental. En este sentido, resulta pertinente destacar que la forma residual de este especial mecanismo obedece a la necesidad de preservar el reparto de competencias establecido por la Constitución a las diferentes autoridades y que se fundamenta en los principios de autonomía e independencia judicial²⁰.

Por lo anterior, y como producto del carácter subsidiario de la acción de tutela, resulta necesario concluir que, por regla general, ésta solo es procedente cuando el individuo que la invoca no cuenta con otro medio de defensa a través del cual pueda obtener la protección requerida, o excepcionalmente, cuando a pesar de existir uno, éste resulta carente de la idoneidad o eficacia requerida para garantizar la efectividad de los derechos fundamentales del actor.

En este sentido, la Corte ha señalado que hay ciertos eventos en los que a pesar de existir mecanismos ordinarios de protección, resulta admisible acudir directamente a la acción de tutela con el objeto de obtener la protección pretendida, los cuales han sido sintetizados de la siguiente manera: (i) cuando se acredita que a través de estos es imposible al actor obtener un amparo integral a sus derechos fundamentales, esto es, en los eventos en los que el mecanismo existente carece de la idoneidad y eficacia necesaria para otorgar la protección de él requerida, y, por tanto, resulta indispensable un pronunciamiento por parte del juez constitucional que resuelva en forma definitiva la litis planteada. En estos eventos es necesario entender que se encuentran inmersos los casos en los cuales la persona que solicita el amparo ostenta la condición de sujeto de especial protección constitucional y, por ello, su situación requiere de una especial consideración por parte del juez de tutela²¹; y (ii) cuando se evidencia que la protección a través de los procedimientos ordinarios no resulta lo suficientemente expedita como para impedir la configuración de un perjuicio de carácter irremediable, caso en el cual el juez de la acción de amparo se encuentra compelido a efectuar una orden que permita la protección provisional de los derechos del actor, mientras sus pretensiones se resuelven ante el juez natural.

En este sentido, la jurisprudencia de esta Corte ha establecido ciertos criterios con base en

los cuales es posible determinar la ocurrencia o no de un perjuicio que pueda tildarse de irremediable. Entre ellos se encuentran: que (i) esté sea inminente o próximo a suceder, lo que exige un grado suficiente de certeza respecto de los hechos y la causa del daño; (ii) de ocurrir, no existiría forma de repararlo, esto es, que resulta irreparable; (iii) debe ser grave y que, por tanto, conlleve la afectación de un bien susceptible de determinación jurídica que se estima como altamente significativo para la persona; (iv) se requieran medidas urgentes para superar la condición de amenaza en la que se encuentra, las cuales deben ser adecuadas frente a la inminencia del perjuicio y, a su vez, deben considerar las circunstancias particulares del caso; y (v) las medidas de protección deben ser impostergables, lo que significa que deben responder a condiciones de oportunidad y eficacia, que eviten la consumación del daño irreparable.²²

En consecuencia, la jurisprudencia de esta Corporación ha reconocido que, en estos dos eventos, en los que las circunstancias particulares del caso constituyen un factor determinante, es posible que la acción de tutela pase a otorgar directamente el amparo pretendido, ya sea de manera transitoria o definitiva, a pesar de existir mecanismos ordinarios de protección a los que sea posible acudir.

1. El derecho a la seguridad social, concepto, naturaleza y protección constitucional. Reiteración de jurisprudencia.²³

El Estado Colombiano, definido desde la Constitución de 1991 como un Estado Social de Derecho, cuenta con la obligación de garantizar la eficacia de los principios y derechos consagrados en la Carta Política, no solo desde una perspectiva negativa, esto es, procurando que no se vulneren los derechos de las personas, sino que, en adición de ello, se encuentra compelido a tomar todas las medidas pertinentes para la materialización de los derechos.

En este orden de ideas, la seguridad social concebida como un instituto jurídico de naturaleza dual que tiene la condición tanto de derecho fundamental, como de servicio público esencial²⁴, surge como 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 mengüe 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.

Esta Corporación, en Sentencia T-628 de 2007, estableció que la finalidad de la seguridad social guarda:

“necesaria correspondencia con los fines esenciales del Estado social de derecho como el servir a la comunidad; promover la prosperidad general; garantizar la efectividad de los principios y derechos constitucionales; promover las condiciones para una igualdad real y efectiva; adoptar medidas a favor de grupos discriminados o marginados; proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta; y reconocer sin discriminación alguna de la primacía de los derechos inalienables de la persona como sujeto, razón de ser y fin último del poder político²⁵, donde el gasto público social tiene prioridad sobre cualquier otra asignación²⁶ [sic].”

Adicional a lo expuesto, es necesario destacar que el concepto de “seguridad social” hace referencia a la totalidad de las medidas que propenden por el bienestar de la población, en lo relacionado con la protección y cobertura de las necesidades que han sido socialmente reconocidas. Por ello, con respecto al contenido de este especial derecho, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General No. 19 destacó que:

“El derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo.”²⁷

En reiteradas ocasiones, esta Corporación ha señalado que la fundamentalidad de este especial derecho encuentra sustento en el principio de dignidad humana y en la satisfacción real de los derechos humanos, pues, a través de éste, resulta 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.²⁸

En la misma línea, esta Corporación, en Sentencia T-200 de 2010, destacó que la importancia de este derecho radica en que “su máxima realización posible es una condición ineludible de la posibilidad real de goce del resto de libertades inscritas en el texto constitucional” y, por tanto, se constituye en un elemento esencial para la materialización del modelo de Estado que hemos acogido y que nos define como una sociedad fundada en los principios de dignidad humana, solidaridad, trabajo y prevalencia del interés general²⁹.

Por lo expuesto en precedencia, resulta claro que la garantía al derecho a la seguridad social, entendida como el mecanismo a partir del cual es posible asegurar la efectividad de los demás derechos de un individuo, en los eventos en los que éste se ha visto afectado por ciertas contingencias, se constituye en uno de los institutos jurídicos que un Estado que pretenda ostentar la condición de Social de Derecho debe asegurar.

1. Derecho a la pensión de invalidez³⁰

El derecho al reconocimiento y pago de la pensión de invalidez, como medio a través del cual se materializa el derecho a la seguridad social, se constituye en una prestación económica mensual que se reconoce a favor de una persona que ha sufrido una limitación física o mental que ha mermado, en forma considerable, su capacidad laboral y le impide, tanto el normal ejercicio de sus derechos, como la consecución de los medios de subsistencia para sí y para su núcleo familiar.³¹ Entre sus fines, se encuentra permitir que las personas que por el acaecimiento de un determinado siniestro no pueden procurarse un mínimo de sustento, adquieran una fuente de ingresos que les permita sobrellevar con dignidad su actual condición, de forma que puedan suplir los gastos de afiliación al SGSSS y garantizarse de esta manera el acceso a la asistencia médica que requieran.

Al respecto, resulta necesario destacar que cuando se hace referencia a una merma considerable en la capacidad laboral de una persona, la jurisprudencia ha reconocido que debe materializarse una discapacidad que se manifieste a tal punto, que pueda ser subsumida dentro del concepto de “invalidez”, esto es, que la afectación a la salud física, mental, intelectual o sensorial de la persona sea lo suficientemente grave como para impedir que ésta, no solo desarrolle una actividad laboral remunerada y, así, pueda valerse por sí sola para subsistir dignamente, sino que además le creé barreras infranqueables que

cercenen su posibilidad de injerir en forma plena y efectiva dentro de un conglomerado social.³²

En suma, la pérdida de la capacidad laboral de una persona se establece a través de una evaluación de carácter técnico-científico, que realizan las entidades autorizadas para el efecto por la ley, con respecto a: (i) el nivel de afectación que ha causado en la capacidad laboral de un sujeto la ocurrencia de un determinado suceso; (ii) el origen de esta situación; y (iii) la fecha en que se estructuró la invalidez (de haberse materializado).³³

1. Determinación de la fecha de estructuración de la pérdida de capacidad laboral³⁴.

Con respecto a la fecha de estructuración, el Decreto 917 de 1999³⁵ estableció que esta correspondía al momento en que el individuo padece de una “pérdida en su capacidad laboral en forma permanente y definitiva” y en el caso de las personas que padecen de enfermedades degenerativas, el momento en que el afiliado ve disminuidas sus capacidades físicas y mentales en tal grado que se le hace imposible desarrollar la actividad económicamente productiva en virtud de la cual derivaba su sustento diario, la cual debe estar fundamentada en “la historia clínica, los exámenes clínicos y de ayuda diagnóstica, y puede ser anterior o corresponder a la fecha de calificación”.

Es de destacar que en numerosas ocasiones, entre las que es posible resaltar las Sentencias T-427 de 2012, T-143 de 2013, T-070 de 2014 y T-128 de 2015, la Corte valoró la estructuración de la invalidez de unas personas a quienes esa fecha les fue fijada en un momento que no correspondía con aquel en el que se vieron efectivamente imposibilitadas para seguir laborando, ya sea porque se trataba de enfermedades de carácter degenerativo o porque fueron víctimas de enfermedades de carácter congénito o cuando eran muy jóvenes para haber laborado. Sobre dicha situación, consideró esta Corporación que, al no haber concordancia entre estos conceptos, se hacía necesario determinar materialmente cuál fue el momento en que el afiliado quedó sin la posibilidad para seguir procurándose por sí mismo los medios de su subsistencia.

Al respecto, en Sentencia T-070 de 2014, se indicó:

“En síntesis, (...) (i) la fecha de la pérdida de capacidad laboral no siempre coincide con la fecha en que sucede el hecho que a la postre se torna incapacitante, o con el primer diagnóstico de la enfermedad; (ii) no es razonable concluir que la fecha de estructuración de la invalidez sea la fecha en que se diagnosticó por primera vez la enfermedad, si la persona continua trabajando durante un tiempo; (iii) dependiendo del caso concreto la fecha de estructuración puede ser fijada (a) cuando se efectúa el dictamen por la Junta Regional de Calificación de Invalidez; o (b) cuando la persona deja de trabajar.”

Sobre el particular, “se ha indicado que una persona solo puede entenderse como inválida desde el momento en que a ésta le es imposible procurarse por sí misma los medios económicos de subsistencia; es decir, el estado de invalidez tiene relación directa con el individuo del que se predica y con su contexto, de forma que es necesario que se evalúe hasta qué punto se ven afectadas las aptitudes del trabajador para desarrollar la labor en la que se desenvolvía”³⁶.

La Sentencia T- 608 de 2016 manifestó que “[l]a falta de concordancia entre la fecha de estructuración y el momento en que se presenta el retiro material y efectivo del mercado laboral, puede explicarse por la presencia de enfermedades crónicas, padecimientos de larga duración, enfermedades congénitas o degenerativas, bien sea porque se manifestaron desde el nacimiento o a causa de un accidente. Lo anterior implica que una pérdida de capacidad laboral generada de manera paulatina en el tiempo³⁷ en ocasiones no corresponde a la fecha de estructuración dictaminada, pues aquella, en los mencionados eventos, se limita a informar el momento en que acaeció la enfermedad y no la circunstancia misma de la incapacidad para trabajar”³⁸.

En la mencionada sentencia se señaló que el acceso a la pensión de invalidez de las personas que sufren enfermedades que se agrava con el tiempo, debido a su naturaleza crónica y degenerativa, por lo que implica que las administradoras de fondos de pensiones deben tener en cuenta lo siguiente:

“(i) Deben abstenerse de adelantar un análisis mecánico de los requisitos para el reconocimiento de la pensión de invalidez y deben tener una especial consideración frente a dichas solicitudes, pues la fecha de estructuración no siempre coincide con la pérdida

definitiva y permanente de la capacidad para trabajar.

(ii) Cuando se presenten cotizaciones posteriores a la fecha de estructuración de invalidez debe verificarse que éstas provengan del ejercicio de una actividad laboral por parte del afiliado que, con su capacidad laboral residual, se procuró los medios económicos para su subsistencia y que los aportes no sólo persigan la acreditación del número mínimo de semanas requeridas para el reconocimiento de la pensión de invalidez.

(iii) Deben considerarse los aportes realizados con posterioridad a la fecha de estructuración de la invalidez hasta el momento en que se produce la real incapacidad para trabajar del solicitante.

(iv) Establecida la divergencia entre la fecha de estructuración y la pérdida real, permanente y definitiva de la capacidad laboral, debe considerarse en principio “la fecha de la última cotización efectuada por el afiliado para, a partir de allí, contabilizar si cuenta con 50 semanas cotizadas dentro de los tres años anteriores a dicha fecha.³⁹”

En conclusión, se ha reconocido que la invalidez de una persona solo puede entenderse constituida desde el momento en que le es imposible procurarse los medios económicos de subsistencia de los que con anterioridad derivaba su sustento⁴⁰; es decir, que el estado de invalidez, por estar íntimamente relacionado tanto con el individuo del que se predica, como con su contexto, debe ser evaluado a partir de “patrones científicos que midan hasta qué punto el trabajador queda afectado para desempeñar la labor [que desarrollaba] de acuerdo con las características del mercado laboral”⁴¹ en el que se desenvuelve.

1. Análisis del caso concreto

1. Carencia actual de objeto por hecho superado.

Luis Alfonso Rojas Sánchez formuló acción de tutela contra Colpensiones con el fin de obtener la protección de sus derechos fundamentales a la igualdad, al mínimo vital, a la seguridad social y “sus principios de solidaridad, universalidad y los derechos a la personas con discapacidad”, toda vez que ésta entidad negó el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez, bajo el argumento de que no cumple con las 50 semanas dentro de los tres años anteriores a la fecha de estructuración de invalidez.

Cabe precisar, que el actor acudió a la jurisdicción ordinaria laboral, con el fin de revocar la resolución que negó la pensión de invalidez por parte de Colpensiones, los jueces de instancia no accedieron a lo pretendido. En virtud de lo anterior, formuló acción de tutela contra el Juzgado 5° Laboral del Circuito de Bucaramanga y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de la misma ciudad, en la cual le niegan el amparo invocado.

El accionante acude nuevamente a la acción de tutela, al considerar que Colpensiones no tuvo en cuenta las cotizaciones realizadas al sistema con posterioridad a la fecha de la estructuración, por lo cual se está ante la presencia de un hecho sobreviviente.

De conformidad con los hechos planteados en el escrito de tutela, correspondía a la Sala entrar a dar respuesta al siguiente problema jurídico: determinar si Colpensiones vulneró los derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social del señor Luis Alfonso Rojas Sánchez, quien padece de párkinson, tiene una pérdida de capacidad laboral del 73.07% y se le negó el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez por no cumplir con los requisitos establecidos en la Ley 860 de 2003. Asimismo, si la acción de tutela es procedente para solicitar el reconocimiento y pago de dicha prestación.

Durante el trámite de revisión surtido ante esta Corporación, la Directora de Procesos Judiciales con funciones asignadas de Jefe de Oficina de Asesora de Asuntos Legales de Colpensiones informó al Despacho del Magistrado Ponente que el pasado 22 de diciembre de 2016, se profirió la Resolución GNR 388093 por medio de la cual resolvió “Reconocer y ordenar el pago de una pensión de invalidez a favor del (la) señor(a) ROJAS SANCHEZ LUIS ALFONSO, ya identificado (a), en los siguientes términos y cuantías:

Valor mesada a 1 de enero de 2017= \$689,455”.

Con la prueba allegada en sede de revisión por parte de la entidad accionada, la Sala concluye que en el caso sub examine desapareció la amenaza o afectación de los derechos fundamentales cuya protección deprecaba el accionante, ya que la situación que motivó la interposición de la acción de tutela –el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez– desapareció el 22 de diciembre de 2016, fecha en la cual Colpensiones le concedió la pensión de invalidez y realizó el respectivo ingreso en la nómina de pensionados en enero de 2017.

Al respecto, la Sala observa que la entidad accionada reconoció que el señor Luis Alfonso Rojas Sánchez “cuenta con un total de 1024.15 semanas cotizadas, siendo la última cotización en el mes de marzo de 2017. Así mismo, dentro del expediente (sic) reposan dos dictámenes de calificación de la pérdida de capacidad laboral, el primero de ellos fue proferido por el Instituto de los Seguro Sociales el 16 de abril de 2010, en donde se determinó que la pérdida de capacidad laboral ascendía al 73.03% y la fecha de estructuración de la invalidez se fijaba a partir del 21 de agosto de 2008 y el segundo dictamen es el emitido por esta administración el día 17 de noviembre de 2016 donde se indica que la fecha de estructuración de la invalidez fue el 10 de mayo de 2011, último dictamen que se tuvo en cuenta para efectuar el estudio de la prestación, por lo que el marco normativo aplicable sería el previsto en la Ley 860 de 2003, en el que se debe acreditar 50 semanas dentro de los 3 años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración de la invalidez (art. 1º), presupuesto que se cumple en esta ocasión, ya que el demandante efectuó cotizaciones por 134.14 semanas”.

Por lo anterior, se observa que la entidad accionada reconoció la pensión de invalidez a partir de la fecha de estructuración, es decir, el 10 de mayo de 2011. La Sala considera que la postura inicialmente adoptada por Colpensiones desconoció la jurisprudencia constitucional, en torno a la pensión de invalidez de personas que padecen enfermedades que se agravan con el tiempo, como consecuencia de su naturaleza crónica y degenerativa, en la cual la fecha de estructuración no siempre coincide con la pérdida definitiva y permanente de la capacidad para trabajar. Sin embargo, la entidad accionada al efectuar nuevamente el estudio del caso, realizó un segundo dictamen que permitió al accionante acceder a su pensión.

Con base en las consideraciones expuestas en esta acción constitucional, se concluye que en el presente caso se configuró una carencia actual de objeto por hecho superado, es decir,

que no existe una situación fáctica sobre la cual la Sala pueda pronunciarse de fondo, por cuanto, el hecho vulnerador desapareció, y en atención a la jurisprudencia de esta Corporación, no existen motivos que obliguen al juez constitucional a proferir ordenes encaminadas a la protección de los derechos fundamentales a la igualdad, seguridad social y al mínimo vital del accionante.

No obstante, la Sala recuerda que como se mencionó en la parte motiva de esta providencia, cuando las Administradoras de Fondos de Pensiones estudia la solicitud de reconocimiento de una pensión de invalidez de un afiliado que padece una enfermedad crónica, degenerativa o congénita deberá tener en cuenta el momento en que la persona haya perdido de forma definitiva y permanente su capacidad para trabajar y a partir de ésta verificar si la persona que ha solicitado la pensión de invalidez cumple con los requisitos establecidos por la normatividad aplicable para el caso concreto

En conclusión, la Sala exhortará a Colpensiones para que de cumplimiento a las reglas jurisprudenciales más recientes y actualizadas frente al acceso a la pensión de invalidez de aquellas personas que sufren enfermedades degenerativas, crónicas y que paulatinamente se agravan con el tiempo.

De conformidad con lo expuesto en precedencia, la Sala Octava de Revisión declarará la carencia actual de objeto, por la ocurrencia de un hecho posterior a la presentación de la acción de tutela, que modifica la situación generadora de la vulneración alegada, como consecuencia del reconocimiento sobreviviente y el pago de la pensión de invalidez del accionante. Se advertirá a Colpensiones para que situaciones como la planteada en el presente caso no vuelvan a repetirse, y acate el precedente de esta Corporación.

Síntesis de la decisión

Luis Alfonso Rojas Sánchez quien padece enfermedad de Parkinson, formuló acción de tutela contra Colpensiones al considerar que esta entidad vulneró sus derechos fundamentales a la igualdad, al mínimo vital y a la seguridad social, con ocasión a la denegación del reconocimiento y pago de la pensión de invalidez.

En el trámite de revisión surtido en la Corte Constitucional, la Directora de Procesos Judiciales con funciones asignadas de Jefe de Oficina de Asesora de Asuntos Legales de Colpensiones,

informó al Despacho del Magistrado Ponente que mediante la Resolución GNR 388093 del 22 de diciembre de 2016, reconoció y pago la pensión de invalidez a favor del señor Luis Alfonso Rojas Sánchez.

Por lo anterior, la Sala de Revisión concluye que existe una carencia actual de objeto por hecho superado en la presente acción de tutela, toda vez que desapareció la causa de la vulneración alegada. Teniendo en cuenta que la pretensión del accionante era el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez, la cual fue reconocida por la entidad accionada, resulta innecesaria por sustracción de materia cualquier orden que pudiera emitir el juez constitucional al respecto.

Conforme a lo expuesto, no existe fundamento alguno para que el juez de tutela acoja la pretensión de amparo invocada por el accionante, por cuanto fue reconocida su pensión de invalidez por parte de Colpensiones.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- Por las razones y en los términos de esta providencia REVOCAR la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander de fecha 24 de agosto de 2016, que revocó el fallo del Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito judicial de Bucaramanga del 8 de julio del mismo año, mediante el cual tuteló la protección de los derechos invocados por el accionante. En su lugar, DECLARAR la carencia actual de objeto por hecho superado, como consecuencia del reconocimiento sobreviniente de la pensión de invalidez al señor Luis Alfonso Rojas Sánchez por parte de Colpensiones.

SEGUNDO.- EXHORTAR a Colpensiones para que dé cumplimiento a las reglas jurisprudenciales más recientes y actualizadas frente al acceso a la pensión de invalidez de aquellas personas que sufren enfermedades degenerativas, crónicas y que paulatinamente se agravan con el tiempo.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

JOSÉ ANTONIO CEPEDA AMARÍS

Magistrado (E)

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

ROCÍO LOAIZA MILIÁN

Secretaria General (E)

1 Cuaderno principal. Folio 8.

2 Ibíd. Folios 9 y 10.

3 Ibíd. Folio 11.

4 Ibíd. Folio 12.

5 Ibíd. Folio 24 a 26

6 Ibíd. Folio 27.

7 Ibíd. Folios 20 al 27.

8 Cuaderno de la Corte Constitucional, folios 14 al 24.

9 Reiterado en Sentencia T-101 de 2017.

10 Artículo 86 de la Constitución Política de Colombia.

11 Ver sentencias T-513 de 2017, T-194 de 2016, T-383 de 2016 entre otras

12 Sentencias T-199-11, T-525 de 2012, T-498 de 2012, T-787 de 2013, T-859 de 2013, T-741 de 2014, T- 597 de 2015, T-266 de 2015 y T-224 de 2015.

13 Sentencia T-321 de 2016.

14 Sobre el tema se pueden consultar las siguientes sentencias, entre otras: T-314 de 2011; T-640 de 2011; T-199 de 2011; T-612 de 2012; T-697 de 2012; T-874 de 2013.

15 Sentencia T-447 de 2014.

16 Sentencia T-011 de 2016.

17 Sentencia T-321 de 2016.

18 Sentencia T-722 de 2003. Al respecto ver también las Sentencias T-398 y T-742 de 2004, T-297 y T-1163 de 2005 T-442 de 2006 y T-188 de 2010.

19 Reiterado en Sentencias T-690 de 2014, T-915 de 2014 y T-330 de 2015, entre otras.

20 Corte Constitucional. Sentencia T-063 de 2013.

21 Ello, en cuanto, como producto de las particularidades que circunscriben su caso en concreto, resulta desproporcionado someterlos a los trámites y dilaciones que un proceso ordinario implica.

22 Consultar entre otras sentencias: T-132 de 2006, T-463 de 2012, T-706 de 2012, T-063 y T-090 de 2013.

24 Artículo 48 de la Constitución Política de Colombia.

25 “Artículos 2, 13, 5 de la Constitución. Véase la sentencia C-575 de 1992.”

26 “Artículo 366 de la Constitución.”

27 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 19. Introducción, Numeral 2.

28Ver, entre otras, las sentencias T-032 de 2012; T-072 de 2013 y T-146 de 2013.

29 Constitución Política de Colombia, Artículo 1.

30 Reiterado en Sentencia T-366 de 2016.

31 Ver entre otras, las Sentencias: T-461 de 2012 y T-146 de 2013.

32 Ver entre otras, las Sentencias: T-262 de 2012 y T-022 de 2013.

33 Corte Constitucional. Sentencia T-022 de 2013.

34 Reiterado en Sentencia T-366 de 2016

35 Es de destacar que si bien esta normativa fue derogada por el Decreto 1507 de 2014, al momento de los hechos era la norma vigente y aplicable.

36 Sentencia T-915 de 2014.

37 Ibídem.

38 Sombreado del texto original.

39 Sentencia T-308 de 2016.

40 Corte Constitucional. Sentencia T-262 de 2012.

41 Corte Suprema de Justicia. Sentencia 17187 del 27 de noviembre de 2001. Magistrado Ponente: German Valdez Sánchez.