

Sentencia T-688/08

ACCION DE TUTELA-Procedencia para restablecimiento de derechos fundamentales de las personas afectadas con toda clase de limitaciones

ACCION DE TUTELA-Dilación y complejidad de los mecanismos ordinarios

ACCION DE TUTELA-Procedencia para reclamar el derecho a la pensión de invalidez

PENSION DE INVALIDEZ-Obligación de promover la igualdad real y efectiva, de quienes, por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta

ACCION DE TUTELA-Procedencia para reclamar el derecho a la pensión de invalidez

ACCION DE TUTELA-Dilación y complejidad de la acción ordinaria laboral

PERSONAS EN CIRCUNSTANCIAS DE DEBILIDAD MANIFIESTA-Protección especial por medio de tutela debido a la dilación y complejidad de la acción ordinaria laboral

El Estado tiene el deber de promover las condiciones para lograr que la igualdad sea real y efectiva y para ello debe adoptar medidas que favorezcan a grupos discriminados o marginados, y brindar una protección especial para aquellas personas que por su condición física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta. Así lo dispone el artículo 13 de la Carta Política

PERJUICIO IRREMEDIABLE-Characterización menos estricta cuando la acción de tutela sea presentada por niños, mujeres cabeza de familia, discapacitados, ancianos, miembros de grupos minoritarios o personas en situación de pobreza extrema

PERJUICIO IRREMEDIABLE-Characterización menos estricta cuando la acción de tutela sea presentada por personas sujeto de especial protección constitucional

La Corte Constitucional reitera su línea jurisprudencial en el sentido que el análisis de la procedibilidad de la acción de tutela deberá ser llevado a cabo por los funcionarios judiciales competentes con un criterio más amplio, cuando quien la interponga tenga el carácter de sujeto de especial protección constitucional –esto es, cuando la acción de tutela sea

presentada por niños, mujeres cabeza de familia, discapacitados, ancianos, miembros de grupos minoritarios o personas en situación de pobreza extrema”

REQUISITO DE FIDELIDAD-Carácter regresivo y violación de derechos fundamentales

La medida asumida por el legislador es desproporcionada, para el caso particular de las personas que se encontraban afiliados al sistema en vigencia del texto original del artículo 39 de la Ley 100 de 1993, porque para fomentar los fines expuestos, sacrifica el cuidado que merecen las personas objeto de especial protección por parte del Estado colombiano. Además de desproporcionada, la norma es injustificada porque de la historia legislativa no se desprende que el legislador haya considerado la adopción de un régimen de transición o la disposición de medidas alternativas para acometer los mismos propósitos procurando disminuir el impacto negativo sobre la población.

REQUISITO DE FIDELIDAD-Vulneración de derechos fundamentales por requisitos más gravosos para el acceso a la pensión por invalidez

REQUISITO DE FIDELIDAD-Personas en situación de discapacidad son sujetos de especial protección constitucional

Referencia: expediente T-1.856.190

Acción de tutela instaurada por María Eugenia Correa Escalante contra la Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías Protección S.A.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., ocho (8) de julio de dos mil ocho (2008).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Rodrigo Escobar Gil, Mauricio González Cuervo y Jaime Córdoba Triviño, en ejercicio de su competencia constitucional y legal, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo adoptado por el Juzgado Treinta y Ocho Civil Municipal de Bogotá, para resolver el amparo constitucional invocado por María Eugenia Correa Escalante contra la Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías Protección S.A.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

La señora María Eugenia Correa Escalante interpone acción de tutela en contra de la Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías Protección S.A. porque la entidad accionada resolvió negarle el derecho a la pensión de invalidez, vulnerando sus derechos fundamentales a la dignidad humana, igualdad, debido proceso y seguridad social.

Afirma que, según el dictamen emitido por el Centro para los Trabajadores de Suratep, su capacidad laboral se ha visto disminuida en el 69.25%, desde el 2 de febrero de 2006 y que la accionada se niega a reconocerle la pensión de invalidez, argumentando que no cumple con el requisito de fidelidad al Sistema de Seguridad Social en pensiones, exigido por el artículo 39 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 1° de la Ley 860 de 2003.

2. Intervención pasiva

El representante legal para asuntos judiciales de la Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías PROTECCION S.A. solicita declarar improcedente la solicitud de amparo constitucional instaurada por la señora María Eugenia Correa Escalante, fundado en que “el proceso ordinario laboral es el escenario jurídico indicado para debatir acerca del derecho que hoy se reclama, máximo si se tiene en cuenta que se está discutiendo acerca de una prestación económica que no reúne los requisitos de ley, razón por la cual deben darse todas las garantías constitucionales y oportunidad de ejercer el derecho de defensa”.

Refiere que la señora Correa Escalante fue declarada inválida, por el Centro Para los Trabajadores de Suratep, “comisión médica que dictaminó una pérdida de su capacidad laboral del 69.25%, de origen común y con fecha de estructuración de la invalidez del 2 de febrero de 2006”.

Asegura que la actora cumple “con el requisito de acreditación de las 50 semanas de cotización durante los últimos 3 años anteriores a la fecha de estructuración, toda vez que en su cuenta se acreditaron 68 semanas en los últimos 3 años anteriores a la fecha de estructuración de la invalidez”, pero advierte que el número de semanas cotizadas no le da derecho a la prestación, en consideración a que “en su caso se esperaba una fidelidad del 117.60 semanas cotizadas y conforme a la historia laboral la tutelante sólo reunió un total de 93.86 semanas”.

Afirma que la entidad que representa no vulnera los derechos fundamentales de la actora, como la misma lo asegura, en cuanto el artículo 39 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 1° de la Ley 860 de 2003, impone a los afiliados un deber de fidelidad al Sistema del 20%, entre el momento en que el afiliado cumplió veinte años y la fecha de la primera calificación del estado de invalidez.

3. Material Probatorio

En el expediente obran los siguientes documentos:

-Fotocopia de la Cédula de Ciudadanía expedida a nombre de María Eugenia Correa Escalante, nacida el 5 de diciembre de 1974.

-Fotocopia de tres Resúmenes Médicos de Egreso, expedidos por distintos facultativos de la Fundación Cardio-Infantil el 23 de noviembre de 2007, el 30 de diciembre del mismo año y el 22 de enero de 2008, a cuyo tenor la actora padece Leucemia Linfoide Aguda, en recaída.

Señala el documento expedido en enero del presente año:

“Paciente de 33 años de edad, sexo femenino.

MOTIVO DE CONSULTA Y ENFERMEDAD ACTUAL: Se trata de una paciente conocida previamente por el servicio de Hemato-Oncología con diagnóstico de leucemia linfoide aguda, quien ingresa en esta oportunidad por cuadro clínico de un día de evolución consistente en lesiones petequiales, sangrado gingival, sin fiebre, dolor óseo generalizado.

(..)

Se considera que se trata de una paciente con una leucemia linfoide aguda con una trombocitopenia importante, quien plantea el hecho de la reactivación de la enfermedad, debido a la presencia de blastos circulantes en un 15%. Por tal razón se hospitaliza para hidratación, manejo del dolor óseo generado por actividad tumoral con opioides, reposición hidroelectrolítica y durante su evolución en el servicio no es necesario el uso de terapia antibiótica.

(..)

Al finalizar la quimioterapia se da apoyo con factor estimulador de colonias y ante la mejoría en condiciones generales se realizan transfusiones de glóbulos rojos y plaquetas y se da orden de control por consulta externa de Hemato-Oncología, para nuevos soportes transfusionales y continuar tratamiento oncológico.”.

-Comunicación remitida a la actora, el 29 de mayo de 2006, por las Jefe del Departamento y Analista de Beneficios y Pensiones de Protección S.A., para manifestarle que la entidad le reconoce el derecho a la devolución de saldos de su cuenta individual, por valor de \$1.249.542, en razón de que “no procede el reconocimiento de la pensión de invalidez”.

Señala el documento i) que la actora fue declarada inválida el 13 de marzo de 2006, con estructuración del 2 de febrero del mismo año, por causa de origen no profesional, ii) que el dictamen da cuenta de la pérdida del 69.25% de su capacidad laboral y iii) que según su historia laboral la accionante cotizó 93.86 semanas, 68 en los últimos tres años, de las 117.60 semanas requeridas para cumplir con el requisito de fidelidad con el Sistema de Seguridad Social, según lo dispone el artículo 39 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 1° de la Ley 860 de 2003.

4. Decisión que se revisa

El Juzgado Treinta y Ocho Civil Municipal de Bogotá, mediante providencia del 20 de febrero del año en curso, niega la protección fundado i) en que “existe (sic) para la accionante otros medios de defensa que puede ser impetrado en procura del amparo de sus derechos agotando la vía ordinaria, es decir acudir ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez a efecto de que resuelvan las controversias de la primera instancia o en su defecto acudir a la vía de la justicia laboral” y ii) en que la entidad accionada no vulnera los derechos

fundamentales de la actora.

Indica la providencia:

“(..) en el expediente se evidencia en forma contundente, que el trámite dado a la solicitud de pensión por invalidez ha sido el apropiado, máxime que al verificar los requisitos exigidos por la ley para tal trámite, se observó el incumplimiento de uno de ellos, en lo que respecta a que la accionante debía tener de fidelidad de cotización para con el sistema al menos del 20% del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió 20 años de edad (por tener una edad superior a esta) y la fecha de la primera calificación del estado de invalidez (..)

(..)

Así las cosas, es notorio que la accionada cuando hace cumplir nuestro ordenamiento legal en desarrollo de sus funciones, no vulnera ni amenaza el derecho invocado por el accionante, máxime cuando se observa que se aplicó el debido proceso a las actuaciones pertinentes. Por lo anterior desde los anteriores puntos de vista, la accionada no ha vulnerado el derecho que se invoca, pues simplemente se ha dado cumplimiento a la ley”.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Sala es competente para revisar la sentencia emitida por el Juzgado Treinta y Ocho Civil Municipal de Bogotá, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y por selección de la Sala Cuatro, mediante providencia del 11 de abril del año en curso.

2. Problema jurídico planteado

Le corresponde a esta Sala revisar la Sentencia que niega a la señora María Eugenia Correa Escalante el amparo de sus derechos constitucionales a la dignidad humana, igualdad, debido proceso y seguridad social, en consideración a que la actora cuenta con otra vía para ventilar la controversia relacionada con el reconocimiento de la pensión de invalidez y a que la entidad accionada no vulnera sus derechos fundamentales.

Sostiene el Juez de instancia que la actora no tiene derecho a la prestación que reclama, si se considera que no cumple con el requisito de fidelidad al Sistema de Seguridad Social en pensiones, razón por la cual la administradora accionada tenía que negarle la pensión de invalidez, como efectivamente ocurrió.

Debe en consecuencia la Sala pronunciarse sobre la procedencia de la acción de tutela para restablecer los derechos fundamentales de las personas con limitaciones físicas, mentales y sensoriales, dada la dilación y complejidad de las acciones ordinarias establecidas en el ordenamiento para el efecto y reiterar la jurisprudencia constitucional relacionada con la incompatibilidad del requisito de fidelidad para acceder a la pensión de invalidez, dada la incompatibilidad del artículo 1° de la Ley 860 de 2003 con los principios constitucionales que informan la Seguridad Social y con los tratados internacionales que comprometen al Estado con el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales.

3. Caso concreto. La Administradora de pensiones accionada vulnera los derechos fundamentales de la accionante

3.1 Procedencia de la acción. Compete a la Corte resolver de fondo la pretensión

Pasa por alto, la providencia de instancia, la reiterada jurisprudencia de esta Corte relacionada con la procedencia de la acción de tutela para restablecer los derechos fundamentales de las personas afectadas con toda clase de limitaciones, dada la dilación y complejidad de los mecanismos previstos en el ordenamiento para tal fin y en consideración a las previsiones constitucionales que obligan al Estado a promover la igualdad real y efectiva, de quienes, por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta.

Señala al respecto la jurisprudencia constitucional:

“La Constitución establece que Colombia es un Estado social de derecho, fundado, entre otros, en el respeto a la dignidad humana; y dispone que dentro de sus fines está el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta.

Dentro de ese diseño constitucional del Estado social se encuentra un grupo poblacional beneficiario de una protección especial por parte de aquél, y son las personas que por sus

particulares condiciones se hacen merecedoras a una atención más concreta y determinada con el fin de asegurarles el completo ejercicio de sus derechos, su amplia participación en la vida social y un desarrollo vital de sus intereses. Se trata de las personas discapacitadas, quienes gozan, sin discriminación alguna, de los mismos derechos y garantías que los demás.

El Estado tiene el deber de promover las condiciones para lograr que la igualdad sea real y efectiva y para ello debe adoptar medidas que favorezcan a grupos discriminados o marginados, y brindar una protección especial para aquellas personas que por su condición física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta. Así lo dispone el artículo 13 de la Carta Política¹”.

3.1.2 Desde la perspectiva de promover condiciones para procurar la igualdad real y efectiva del derecho de acceso a la justicia, esta Corte advierte sobre la necesidad de morigerar la intensidad en la valoración del perjuicio irremediable que hace posible la intervención del juez de amparo, en los términos del artículo 86 de la Carta, con el objeto de que las personas afectadas con toda clase de limitaciones, por el solo hecho de su vulnerabilidad y marginalidad y dado su derecho a procurar condiciones de integración y rehabilitación, accedan sin tropiezos a la justicia constitucional.

“5.3. Para el caso de las personas con discapacidad, es evidente que la intensidad en la evaluación del perjuicio irremediable debe morigerarse en razón de la capacidad material que tiene este grupo poblacional para el acceso a los instrumentos judiciales ordinarios, competencia que se ve significativamente disminuida en razón de la debilidad y la vulnerabilidad que imponen la limitación física o mental.

Un ejemplo de aplicación de esta modalidad de intensidad en la evaluación del perjuicio irremediable es la sentencia T-456/04, en la que la Sala Primera de Revisión abordó el asunto de la procedencia de la acción de tutela para obtener el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a favor de una hija del causante con discapacidad mental. En esa oportunidad, la Corte sostuvo que “en ciertos casos el análisis de la procedibilidad de la acción en comento deberá ser llevado a cabo por los funcionarios judiciales competentes con un criterio más amplio, cuando quien la interponga tenga el carácter de sujeto de especial protección constitucional –esto es, cuandoquiera que la acción de tutela sea presentada por

niños, mujeres cabeza de familia, discapacitados, ancianos, miembros de grupos minoritarios o personas en situación de pobreza extrema. En estos eventos, la caracterización de perjuicio irremediable se debe efectuar con una óptica, si bien no menos rigurosa, sí menos estricta, para así materializar, en el campo de la acción de tutela, la particular atención y protección que el Constituyente otorgó a estas personas, dadas sus condiciones de vulnerabilidad, debilidad o marginalidad.2”

Con base en la línea jurisprudencial expuesta, para la Sala es claro que la señora Correa Escalante requiere definir a la mayor brevedad su situación pensional, no solo porque su estado de minusvalía es digno de especial consideración, sino en razón de que la decisión no demanda valoración probatoria alguna, en cuanto las partes no discuten el estado de incapacidad, tampoco su calificación y estructuración y coinciden en las semanas de cotización y la oportunidad de las mismas.

Discrepan, eso si, en la aplicación del artículo 1° de la Ley 860 de 2003, en cuanto la señora Correa Escalante no cumple con el requisito de fidelidad al Sistema, asunto este que, como pasa a explicarse, ha sido materia de pronunciamientos reiterados en la jurisprudencia constitucional.

4.2 Carácter regresivo e inaplicación del artículo 1° de la Ley 860 de 2003

4.2.1 Diferentes Salas de Revisión de esta Corte se han pronunciado sobre la incompatibilidad con las normas constitucionales que consagran el deber del Estado de propender por la rehabilitación e integración social de las personas afectadas con toda clase de limitaciones, mediante medidas tendientes a lograr su igualdad real y efectiva, del requisito de fidelidad al Sistema impuesto por el artículo 1° de la Ley 860 de 2003, que modificó el artículo 39 de la Ley 100 de 1993 y ha dispuesto, en todos los casos, la inaplicación de la disposición, mientras el pleno de esta Corte se pronuncia sobre su inexecutableidad.

Consideran las decisiones a que se hace referencia, que contraría el compromiso del Estado con el desarrollo de los derechos prestacionales, desconocer la prestación que le significa la rehabilitación e integración social, a quien le sobreviene el estado de invalidez y venía cotizando bajo las condiciones establecidas en el artículo 39 de la Ley 100 de 1993, en su versión original, sin que se hubiere adoptado un régimen de transición o diseñado medidas

alternativas de protección.

Señala la Jurisprudencia:

“Resulta claro para esta Corporación que la medida asumida por el legislador es desproporcionada, para el caso particular de las personas que se encontraban afiliados al sistema en vigencia del texto original del artículo 39 de la Ley 100 de 1993, porque para fomentar los fines expuestos, sacrifica el cuidado que merecen las personas objeto de especial protección por parte del Estado colombiano. Además de desproporcionada, la norma es injustificada porque de la historia legislativa no se desprende que el legislador haya considerado la adopción de un régimen de transición o la disposición de medidas alternativas para acometer los mismos propósitos procurando disminuir el impacto negativo sobre la población.

Con base en las consideraciones expuestas precedentemente, la Corte en Sentencia T-221 de 2006 inaplicó por inexecutable el artículo 1 de la Ley 860 de 2003 por contrariar el principio de progresividad. En idéntico sentido, en providencia T-1291 de 2005, esta Corporación amparó los derechos fundamentales a la seguridad social y el mínimo vital de una madre cabeza de familia quien, debido a la ocurrencia de un accidente, sufrió una incapacidad que ascendía al porcentaje de 69.05% y a quien le había sido negada la pensión de invalidez por no cumplir con la totalidad de los requisitos establecidos en la Ley 860 de 2003.

En dicha oportunidad la Corte señaló que si bien la decisión adoptada por la entidad demandada se ajustaba formalmente al texto de la Ley, se revelaba contraria al texto constitucional y al principio de progresividad que informa el desarrollo del derecho a la seguridad social; razón por la cual aplicó la excepción de inconstitucionalidad³”.

En igual sentido esta misma Sala, en reciente decisión, se pronunció sobre el carácter claramente regresivo de la disposición, al establecer que el artículo 1° de la Ley 860 de 2003 impone requisitos más gravosos para el acceso a la pensión por invalidez afectando a quienes por su situación de discapacidad son sujetos de especial protección constitucional y “sin considerar medidas adicionales que contrarresten el impacto sobre los intereses jurídicos de los afiliados al sistema en el momento del cambio legislativo, como sería un régimen de transición”.

Señala la decisión:

“6.7 La disposición aplicada se muestra, además, injustificadamente regresiva (..), vale decir contraria al principio de progresividad que debe orientar las acciones estatales en materia de derechos sociales, puesto que impone requisitos más gravosos para el acceso a la prestación económica de pensión por invalidez, no está fundada en razones suficientes que faculten al legislativo para disminuir los niveles de protección, afecta con una mayor intensidad a personas que por su avanzada edad y situación de discapacidad son sujetos de especial protección constitucional, y no contempla medidas adicionales que contrarresten el impacto sobre los intereses jurídicos de los afiliados al sistema en el momento del cambio legislativo, como sería un régimen de transición.

6.8 La aplicación de esta norma, que como se indicó resulta más gravosa, es inexecutable y además regresiva, resulta irrazonable en el caso (..) quien cumple con las condiciones exigidas por la Ley 100 de 1993, en su versión “original” para tener acceso a su pensión de invalidez, desde el momento que acaeció el hecho que configuró la discapacidad inhabilitante para el empleo, que según la Junta Regional de calificación fue en septiembre 2 de 2003. En este sentido, como lo constataron los jueces laborales de instancia: (i) el ciudadano demandante perdió más del 50% de su capacidad laboral, según calificación de la Junta Regional de Risaralda (52.38%); y (ii) acreditó 63,7142 semanas de cotización desde el mes de abril de 2002 y hasta el mes de septiembre de 2003 . La norma en mención, a diferencia de la aplicada en el fallo cuestionado, no exige fidelidad de cotización con el sistema4”.

4.2.2 Establecido entonces i) que a la señora María Eugenia Correa Escalante le fue dictaminado el 69.25% de pérdida de su capacidad laboral, estructurada el 2 de febrero del año 2006 y ii) que a tiempo del dictamen la señora Correa Escalante cotizaba a la seguridad social y que contaba con más de veintiséis semanas, aportadas al riesgo de seguridad social en pensiones, la administradora accionada tendrá que reconocerle la prestación que reclama.

Siendo así la Sentencia de instancia, en cuanto niega la protección por improcedente será revocada para, en su lugar, disponer que la accionada resuelva la solicitud de la actora, nuevamente, esta vez con fundamento en las previsiones del artículo 39 de la Ley 100 de

1993, dada la incompatibilidad, para el caso concreto, del artículo 1° de la Ley 860 de 2003.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero. REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Treinta y ocho Civil Municipal de Bogotá, el 20 de febrero del año en curso, para decidir la acción de tutela instaurada por María Eugenia Correa Escalante contra la Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías Protección S.A., para, en su lugar, proteger los derechos fundamentales de la actora a que se refieren los artículos 1°, 2°, 5°, 13, 47, 48 y 53 de la Constitución Política.

En consecuencia disponer que la Sociedad accionada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta decisión, inaplique el artículo 1° de la Ley 860 de 2003 y resuelva la solicitud pensional presentada por la actora, con fundamento en las previsiones del artículo 39 de la Ley 100 de 1993, en su versión original que dice:

“ARTÍCULO 39. Tendrán derecho a la pensión de invalidez, los afiliados que conforme a lo dispuesto en el artículo anterior sean declarados inválidos y cumplan alguno de los siguientes requisitos:

- 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.

PARÁGRAFO. Para efectos del cómputo de las semanas a que se refiere el presente artículo se tendrá en cuenta lo dispuesto en los párrafos del artículo 33 de la presente Ley”.

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

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

2 Sentencia T-043 de 2007 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

3 Sentencia T-1072 de 2007 M.P. Rodrigo Escobar Gil

4 Sentencia T-018 de 2008 M.P. Jaime Córdoba Triviño.