

Sentencia T-869-09

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Causales genéricas y especiales de procedencia

DEFECTO SUSTANTIVO-Configuración

PENSION DE INVALIDEZ-Finalidad

REQUISITO DE FIDELIDAD-Carácter regresivo y violación de derechos fundamentales

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

Referencia: expediente 2344961

Acción de tutela interpuesta por Emilio Aristizabal Ramírez contra la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales.

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de noviembre de dos mil nueve (2009).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Jorge Iván Palacio Palacio, María Victoria Calle Correa y Juan Carlos Henao Pérez, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo proferido por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en el trámite de la acción de tutela incoada por Emilio Aristizabal Ramírez contra la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales.

I. ANTECEDENTES.

El señor Emilio Aristizabal Ramírez interpuso acción de tutela contra la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso, a la seguridad social, a la igualdad y al mínimo vital. La solicitud de amparo se fundamentó en los siguientes:

1. Hechos.

Relató que mediante dictamen, se calificó la pérdida de su capacidad laboral de origen común, en un 58.35% y con fecha de estructuración del 15 de mayo de 2003.

Manifestó que el Instituto de Seguros Sociales negó el reconocimiento de la pensión de invalidez, por cuanto no cumplió con los presupuestos señalados en el artículo 1° de la Ley 860 de 2003.

Expuso que presentó un proceso ordinario laboral, el cual correspondió en primera instancia al Juzgado Primero Laboral del Circuito de Manizales, quien mediante sentencia, le concedió el reconocimiento a la pensión de invalidez a partir del 5 de septiembre de 2005, al estimar que se cumplía lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 797 de 2003. No obstante, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Manizales revocó el anterior fallo, “diciendo que únicamente contabilizaba 292.8 semanas cotizadas.”

Alegó que “el JUEZ DE PRIMERA INSTANCIA, en observancia de las pruebas presentadas por parte de mi abogada pudo determinar que con el ISS obtuve antes de haberseme generado la invalidez del (15 de mayo del 2003), un total de 309.14 semanas cotizadas entre el 05 de abril de 1998 y el 15 de mayo del 2003; las cuales fueron sumadas con el tiempo laborado como trabajador público al servicio del municipio de Semana-Caldas ´del 12 de mayo de 1980 al 15 de abril de 1984- 201,85 semanas´ arrojando un total e (sic) 510.99 semanas de cotización; pruebas que el tribunal superior no observó.”

Sostuvo que se debió dar aplicación al artículos 39 de la Ley 100 de 1993, en cuanto (i) esta normatividad fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional y; (ii) es necesario atender al principio de progresividad, teniendo en cuenta que venía cotizando según lo estipulado en la Ley 100 de 1993.

Asimismo, aseveró que es una persona de la tercera edad, que padece asma desde hace muchos años, vive en la finca La Coca en la vereda de Brasil, municipio de Semaná, Caldas. A su juicio, “el amparo a mi derecho a poder rehabilitarme dentro de la sociedad, surge de la obligación del Estado de (sic) proteger a las personas en estado de incapacidad, por encontrarse (sic) en una categoría de mayor vulnerabilidad.”

Por lo anterior, acudió a este medio, con el objeto que se amparen sus derechos fundamentales al debido proceso, a la seguridad social, a la igualdad y al mínimo vital. Solicitó que se ordene el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez desde el 5 de septiembre de 2005.

1. Pruebas.

A continuación se relaciona el material probatorio relevante que obra en el expediente:

* Copia de la sentencia dictada por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Manizales, de fecha 18 de diciembre de 2008 (folios 4 al 14 del cuaderno principal).

* Copia de sentencia del 25 de marzo de 2009, proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales.

II. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN.

1. Trámite procesal.

El día 1° de junio de 2009, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia admitió la demanda de tutela y ordenó correr traslado a la parte accionada. De igual manera, citó al Juzgado Primero Laboral del Circuito de Manizales y al Instituto de Seguros Sociales, “terceros interesados, para que si a bien lo tienen, se pronuncien sobre la presente solicitud de amparo constitucional.” Ninguna de las autoridades que fueron llamadas a este asunto se pronunciaron acerca de los hechos que motivaron la presente acción de tutela.

2. Sentencia de única instancia.

La Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia del 9 de julio de 2009, denegó el amparo solicitado.

Por lo anterior, estimó que “la interpretación que los funcionarios accionados hicieron en el asunto sometido a su consideración se ajusta a derecho y de manera alguna podría afirmarse que desborda el límite de lo razonable; en consecuencia, la simple divergencia interpretativa no constituye una vía de hecho.” Al respecto, indicó que “no se evidencia abuso o desconocimiento del ordenamiento legal vigente por parte de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Manizales como juez natural del proceso, la que al proferir su sentencia expuso argumentos suficientes para justificar su proceder jurídico, hecho que no puede ser desconocido por el juez de tutela.”

La anterior decisión no fue impugnada.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

Esta Sala es competente para conocer el fallo materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y demás disposiciones pertinentes.

1. Presentación del caso y planteamiento del problema jurídico.

Acorde con la situación fáctica planteada y la decisión adoptada por el juez de instancia en el trámite de la solicitud de amparo objeto de revisión, corresponde a la Sala Novena de Revisión determinar si la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales vulneró los derechos fundamentales al debido proceso del accionante, al revocar la sentencia de primera instancia dictada por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Manizales dentro del proceso ordinario laboral que promovió el señor Emilio

Aristizabal Ramírez contra el Instituto de Seguro Social, negando el reconocimiento de la pensión de invalidez al actor.

Para resolver el anterior problema jurídico estima la Sala preciso reiterar la jurisprudencia de esta Corporación en relación con (i) los criterios generales y específicos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales y; (ii) procederá al análisis del caso concreto para determinar si hay lugar a la protección invocada.

1. Los criterios generales y específicos para la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia.

3.1. Con fundamento en los artículos 86 de la Constitución Política, 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹ y 2º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Corte Constitucional ha precisado el alcance de las normas que regulan la procedencia de la acción de tutela contra las providencias proferidas por las autoridades judiciales².

Esa atribución encontró sustento en los artículos 11 y 40 del Decreto 2591 de 1991, normas que contemplaban la posibilidad de interponer acción de tutela contra decisiones judiciales y establecían el trámite correspondiente. No obstante, en Sentencia C-543 de 1992 esta Corporación declaró inexecutable esas disposiciones, sin que con ello se hubiese establecido o atribuido un carácter absoluto a la intangibilidad de las providencias de los jueces, pues, por el contrario, “en esa misma providencia [se] advirtió que ciertos actos no gozan de las cualidades para ser considerados providencias judiciales y que, por tanto, frente a actuaciones de hecho la acción de tutela sí procede para proteger los derechos fundamentales”³. Al respecto señaló:

“Ahora bien, de conformidad con el concepto constitucional de autoridades públicas, no cabe duda de que los jueces tienen esa calidad en cuanto les corresponde la función de administrar justicia y sus resoluciones son obligatorias para los particulares y también para el Estado. En esa condición no están excluidos de la acción de tutela respecto de actos u omisiones que vulneren o amenacen derechos fundamentales, lo cual no significa que proceda dicha acción contra sus providencias. Así, por ejemplo, nada obsta para que

por la vía de la tutela se ordene al juez que ha incurrido en dilación injustificada en la adopción de decisiones a su cargo que proceda a resolver o que observe con diligencia los términos judiciales, ni riñe con los preceptos constitucionales la utilización de esta figura ante actuaciones de hecho imputables al funcionario por medio de las cuales se desconozcan o amenacen los derechos fundamentales, ni tampoco cuando la decisión pueda causar un perjuicio irremediable, (...). En hipótesis como estas no puede hablarse de atentado alguno contra la seguridad jurídica de los asociados, sino que se trata de hacer realidad los fines que persigue la justicia”.

Así las cosas, atendiendo a la fuerza vinculante de los fallos de constitucionalidad, esta Corte, en diversos pronunciamientos en sede de tutela, comenzó a construir y desarrollar los requisitos y condiciones necesarios para atender, a través del amparo constitucional, una eventual vulneración de derechos fundamentales dentro de un proceso judicial.

3.2. En las primeras decisiones esta Corporación enfatizó que la viabilidad de la acción de tutela contra decisiones judiciales estaba condicionada a la configuración de una vía de hecho, definida como el acto absolutamente caprichoso y arbitrario, producto de la carencia de fundamentación legal, constitucionalmente relevante⁴. Sin embargo, a partir de lo resuelto en la Sentencia C-590 de 2005, “el concepto de vía de hecho como requisito fundamental para acudir a la acción de tutela contra providencias judiciales, fue incluido dentro de un concepto más amplio de requisitos de procedibilidad especial de esta acción constitucional”⁵. Así las cosas, la jurisprudencia constitucional ha señalado unos criterios generales a partir de los cuales el amparo, se hace viable y unos defectos o criterios específicos que tienen el poder de justificar la procedencia de la acción de tutela en estos casos⁶.

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en Sentencia SU-813 de 2007, siguiendo los parámetros consignados en la Sentencia C-590 de 2005, resumió los requisitos generales así:

“Las causales genéricas de procedibilidad se refieren a aquéllos requisitos que en general se exigen para la procedencia de la acción de tutela, pero que referidas al caso específico de la tutela contra providencias judiciales adquieren un matiz especial. La

particularidad se deriva del hecho de que en estos casos la acción se interpone contra una decisión judicial que es fruto de un debate procesal y que en principio, por su naturaleza y origen, debe entenderse ajustada a la Constitución. Tales causales son las siguientes:

(i) Se requiere, en primer lugar, que la cuestión discutida resulte de evidente relevancia constitucional y que, como en cualquier acción de tutela, esté acreditada la vulneración de un derecho fundamental, requisito sine qua non de esta acción de tutela que, en estos casos, exige una carga especial al actor⁷; (ii) que la persona afectada haya agotado todos los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial a su alcance y haya alegado, en sede judicial ordinaria, y siempre que ello fuera posible, la cuestión iusfundamental que alega en sede de tutela; (iii) que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración; (vi) en el caso de irregularidades procesales, se requiere que éstas tengan un efecto decisivo en la decisión de fondo que se impugna; y (v) que no se trate de sentencias de tutela”.

Así mismo, la Corte ha identificado y congregado los defectos o criterios específicos de la siguiente forma:

“i) Defecto sustantivo, orgánico o procedimental: La acción de tutela procede, cuando puede probarse que una decisión judicial desconoce normas de rango legal, ya sea por aplicación indebida, error grave en su interpretación, desconocimiento de sentencias con efectos erga omnes, o cuando se actúa por fuera del procedimiento establecido⁸.

iii) Error inducido o por consecuencia: En la cual, si bien el defecto no es atribuible al funcionario judicial, este actuó equivocadamente como consecuencia de la actividad inconstitucional de un órgano estatal generalmente vinculado a la estructura de la administración de justicia¹⁰.

iv) Decisión sin motivación: Cuando la autoridad judicial profiere su decisión sin sustento argumentativo o los motivos para dictar la sentencia no son relevantes en el caso concreto, de suerte que puede predicarse que la decisión no tiene fundamentos jurídicos o fácticos¹¹.

v) Desconocimiento del precedente: En aquellos casos en los cuales la autoridad judicial se aparta de los precedentes jurisprudenciales, sin ofrecer un mínimo razonable de argumentación, de forma tal que la decisión tomada variaría, si hubiera atendido a la jurisprudencia.

vi) Vulneración directa de la Constitución: Cuando una decisión judicial desconoce el contenido de los derechos fundamentales de alguna de las partes, realiza interpretaciones inconstitucionales o no utiliza la excepción de inconstitucionalidad ante vulneraciones protuberantes de la Carta, siempre y cuando haya sido presentada solicitud expresa al respecto¹²¹³.

Queda así claro que, cuando se cumplan las causales genéricas y se configure uno de los defectos o fallas graves que hagan procedente la acción de tutela contra una providencia judicial, se ha presentado una “actuación defectuosa” del juez, la cual se traduce en una vulneración de los derechos fundamentales que debe ser reparada.

14

3.3. Defecto material o sustantivo.

El llamado defecto material o sustantivo se configura cuando los funcionarios judiciales deciden “con base en normas inexistentes o inconstitucionales¹⁵ o [cuando se presenta] una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión”¹⁶.

La Corte Constitucional ha sostenido que la autonomía e independencia judicial no son absolutas, pues están sujetas a los valores, principios y derechos constitucionales. Así lo sostuvo en Sentencia T-284 de 2006, al indicar:

“[P]ese a la autonomía de los jueces para elegir las normas jurídicas pertinentes al caso concreto, para determinar su forma de aplicación y para establecer la manera de interpretar e integrar el ordenamiento jurídico, en esta labor no le es dable apartarse de las disposiciones de la Constitución o la ley, ya que la justicia se administra con sujeción a los contenidos, postulados y principios constitucionales que son de forzosa aplicación (...)”.

La Corte en Sentencia T-018 de 2008 precisó que este defecto se presenta, entre otras situaciones:

“La jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que el defecto sustantivo opera cuando la decisión que toma el juez desborda el marco de acción que la Constitución y la ley le reconocen al apoyarse en una norma evidentemente inaplicable al caso concreto¹⁷, bien sea, por ejemplo (i) porque ha sido derogada y ya no produce ningún efecto en el ordenamiento jurídico, (ii) porque ella es claramente inconstitucional y el funcionario se abstuvo de aplicar la excepción de inconstitucionalidad, (iii) porque su aplicación al caso concreto es inconstitucional¹⁸, (iv) porque ha sido declarada inexecutable por la propia Corte Constitucional¹⁹ o, (v) porque, a pesar de estar vigente y ser constitucional, no se adecua a la circunstancia fáctica a la cual se aplicó, porque por ejemplo, a la disposición se le reconocen efectos distintos a los expresamente señalados por el legislador.²⁰”

En este orden de ideas ha precisado que, pese a la autonomía de los jueces para elegir las normas jurídicas pertinentes al caso en concreto, para determinar su forma de aplicación, y para establecer la manera de interpretar e integrar el ordenamiento jurídico, no les es dable en esta labor, apartarse de las disposiciones de la Constitución o la ley.²¹ “

4. Caso concreto.

4.1. El actor presentó acción de tutela, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, a la seguridad social y al mínimo vital, con ocasión del fallo proferido por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales el 25 de marzo de 2009.

4.2. A efectos de brindar una mayor claridad en el asunto objeto de revisión, la Sala ve conveniente hacer un breve recuento fáctico y probatorio de los hechos que antecedieron y motivaron la presente acción de tutela.

4.2.1. El señor Emilio Aristizabal Ramírez presentó demanda ordinaria laboral contra el Instituto de Seguros Sociales, con el fin de obtener el reconocimiento de la pensión de invalidez, la cual correspondió al Juzgado Primero Laboral del Circuito de Manizales, quien resolvió la controversia, al dictar sentencia el 18 de diciembre de 2008, la cual se

basó en cuanto:

(i) La Junta Regional de Calificación de Invalidez, el 1° de septiembre de 2005, determinó que el actor había perdido su capacidad laboral en un 58,35%, con fecha de estructuración de la invalidez a partir del 15 de mayo de 2003. Por lo anterior, el juez del circuito estimó que era legalmente inválido según lo consagrado en los artículos 38 y 42 de la Ley 100 de 1993.

(ii) El accionante presentó ante el ISS, el 3 de octubre de 2005, el reconocimiento de la pensión de invalidez, la cual fue negada mediante Resolución número 576 del 8 de febrero de 2006, en la que se señaló: "(...) Que revisada la historia laboral del señor Aristizabal Ramírez encontramos que tiene cotizadas al ISS, un total de 309 semanas de las cuales 102 corresponden a los 3 años anteriores a la declaratoria de invalidez.

Que el artículo 1 de la Ley 860 de 2003 establece que para tener derecho a la pensión de invalidez de origen común se requiere haber cotizado 50 semanas dentro de los últimos 3 años anteriores a la fecha de estructuración y una fidelidad de cotización para con el sistema como mínimo del 20% del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió 20 años de edad y la fecha de la calificación del estado de invalidez, requisito que no cumple el señor Aristizabal Ramírez para acceder a la pensión de invalidez, toda vez que alcanza una fidelidad del 14%."

(iii) Expuso que la norma aplicable en el presente asunto, era el artículo 11 de la ley 797 de 2003, por estar vigente a la fecha de estructuración de invalidez del actor, pese a su declaratoria de inexecutable mediante la Sentencia C-1056 de 2003. Estimó que "sin dificultad se observa que el inválido Emilio Aristizabal Ramírez cumple con los requisitos, para efectos de tener derecho a la pensión de invalidez, bajo la disposición normativa que regulaba los requisitos para acceder a la pensión de invalidez."

Por lo anterior, resolvió en su numeral segundo "CONDENAR al INSTITUTO DEL SEGURO SOCIAL a reconocer y cancelar al señor EMILIO ARISTIZABAL RAMIREZ, la pensión de invalidez desde el 1 de septiembre de 2005 con sus mesadas adicionales e incrementos de ley, sin que la misma pueda ser inferior a un salario mínimo legal vigente." Igualmente, ordenó que la sentencia fuera consultada por su superior.

4.2.2. La Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales, mediante sentencia del 25 de marzo de 2009, al conocer de la consulta de la anterior providencia, consideró:

(i) “resulta claro que como para la fecha en que se estructuró la invalidez del actor, mayo quince (15) de 2003 (fl. 96 ib), la norma vigente era el artículo 11 de la ley 797 de 2003 era esta disposición sustantiva y no otra al tener de la cual se debía examinar la súplica pensional del afiliado reclamante, así tal condición se insiste, fuera declarada por la junta competente el primero (1°) de septiembre de 2005 (fl. 96 ib), cuando ya no se encontraba vigente dicho precepto por haberlo expulsado del derecho positivo el Juez Constitucional, habida cuenta también se recaba que para la primera calenda la preceptiva en comento gozaba de presunción de constitucionalidad y, por lo tanto, se hallaba en pleno vigor jurídico y por esa razón gozaba de aptitud para regular la situación de invalidez del actor en lo referente a los requisitos para acceder a la prestación deprecada.”

(ii) Luego de citar el artículo 11 de la Ley 797 de 2003, señaló:

De acuerdo con el no controvertido documento de folio 80 del expediente, el demandante cumple con creces la exigencia de las cincuenta (50) aportadas en los tres (3) años anteriores a la estructuración de la invalidez, esto es, entre el 15 de mayo de 2000 y la misma fecha de 2003, pues la documental aprehendida da pábulo a inferir que entre esas fechas el petente cotizó por lo menos 117,85 semanas con fines de pensión.

Falta ahora examinar el requisito acumulativo de la fidelidad al sistema de seguridad social en pensiones entre la fecha en que cumplió veinte (20) años de edad y la calenda en que se produjo la primera calificación de su invalidez.

El documento de folios 49 y 50 del expediente, proveniente del ISS y no controvertido por este, posibilita colegir que los veinte (20) años de edad a que se refiere el numeral 1° del artículo 11 ib, los cumplió el demandante el primero (1°) de agosto de 1963.

A su turno, el varias veces citado dictamen de folio 96 ib indica que la primera calificación de la invalidez del actor data del primero (1°) de septiembre de 2005.

Por consiguiente, con sujeción a la norma sustantiva aplicable, debe escudriñarse si entre las dos (2) últimas fechas referenciales, el demandante tuvo una constancia de cotizaciones al sistema general de pensiones de por lo menos el veinticinco por ciento (25%).

Tras tal cometido es menester precisar que entre tales fechas han transcurrido exactamente cuarenta y dos (42) años y un (1) mes, es decir, un total de 2188 semanas, razón por la cual para que el demandante pueda acceder a la prestación por invalidez que impetra, ha debido por lo menos tener cotizadas al sistema general de pensiones un total de 547 semanas en ese periodo.

Sin embargo, al tenor de los documentos de folios 83-88, 89 y 90 del expediente, todos provenientes del ISS y no cuestionados por éste, el reclamante, en el periodo que se examina, únicamente contabiliza 292,8 semanas cotizadas, cantidad notablemente inferior a la exigida por concepto de fidelidad por el artículo 11 del decreto 797 de 2003.

(...)

En síntesis, por las razones expuestas revocará la Sala la sentencia de primera instancia.”

Frente a la situación fáctica planteada, corresponde a esta Sala de Revisión determinar si realmente el tribunal judicial accionado le ha vulnerado los derechos fundamentales al actor, teniendo en cuenta que, según la jurisprudencia constitucional reseñada, la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales es muy excepcional y tiene lugar siempre y cuando concurren en cada caso todos los requisitos genéricos de procedibilidad y por lo menos uno de los requisitos específicos de procedencia

5.1. Requisitos generales de procedibilidad:

5.1.1 Relevancia constitucional de las cuestiones discutidas.

Sobre este punto, hay que tener en cuenta que la pensión de invalidez adquiere gran relevancia social, en cuanto permite el acceso a una fuente de ingresos a los asociados que padecen graves limitaciones para solventar sus necesidades vitales ²² Al respecto, esta Corporación ha indicado que esta prestación tiene como finalidad “compensar la

situación de infortunio derivada de la pérdida de la capacidad laboral, mediante el otorgamiento de unas prestaciones económicas y de salud, cuya característica fundamental en su condición de esenciales e irrenunciables (art. 48 C.P.).”²³

Es importante recordar que “la pensión de invalidez representa para quien ha perdido total o parcialmente la capacidad de trabajar y no puede por si mismo proveerse de los medios indispensables para su subsistencia, un derecho esencial e irrenunciable”²⁴, debido a que ésta se convierte en el medio por excelencia para obtener, ante la adversidad, lo necesario para subsistir en condiciones dignas y justas. Desde este panorama, esta prestación se representa como medida de justicia social, que se fundamenta en principios constitucionales.²⁵

5.1.2 Que se agoten todos los medios, ordinarios y extraordinarios, de defensa judicial al alcance de la persona afectada.

El numeral 1 del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991 dispone que la acción de tutela será improcedente cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales al alcance del accionante, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En efecto, la acción de tutela se “funda en el principio de subsidiariedad, esto es, la acción de tutela no puede ser entendida como un medio de defensa judicial que pueda reemplazar o sustituir los mecanismos procesales dispuestos por el legislador para la protección de los derechos”²⁶. No obstante, la jurisprudencia constitucional ha admitido de forma excepcional la procedencia de la acción de tutela cuando, a pesar de que existan otros medios y recursos de defensa judiciales a disposición del actor, “(i) [l]os medios ordinarios de defensa judicial no son lo suficientemente idóneos y eficaces para proteger los derechos presuntamente conculcados; (ii) [a]ún cuando tales medios de defensa judicial sean idóneos, de no concederse la tutela como mecanismo transitorio de protección, se produciría un perjuicio irremediable a los derechos fundamentales; (iii) [e]l accionante es un sujeto de especial protección constitucional (personas de la tercera edad, personas discapacitadas, mujeres cabeza de familia, población desplazada, niños y niñas, etc.), y por tanto su situación requiere de particular consideración por parte del juez de tutela”²⁷²⁸.

En el caso bajo estudio, el actor adelantó un proceso laboral con el fin de obtener el reconocimiento de la pensión de invalidez, el cual, en primer grado correspondió al Juzgado Primero Laboral del Circuito de Manizales, que terminó con sentencia favorable a sus pretensiones. En grado de consulta, el asunto fue conocido por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales, quien revocó la anterior decisión.

Desde este panorama, no podría exigirse al actor que hubiere presentado recurso contra una decisión que le había sido favorable. Ahora bien, es importante señalar que el artículo 331 del Código de Procedimiento Civil (modificado por el artículo 34, Ley 794 de 2003) dispone que las sentencias sujetas a consulta quedarán en firmes luego de que se hubieren efectivamente surtido. Además, el artículo 369 del mismo estatuto establece que el recurso de casación no puede ser interpuesto por quien no apeló la sentencia de primer grado, ni adhirió a la apelación de la otra parte, cuando la del tribunal haya sido exclusivamente confirmatoria de aquélla. Así las cosas, para la Sala es claro que la acción de tutela es procedente en el presente asunto.

5.1.3 Que se cumpla el requisito de la inmediatez.

La Corte Constitucional ha reiterado que en todos los casos la acción de tutela debe ejercerse “dentro de un término oportuno, justo y razonable, circunstancia que deberá ser calificada por el juez constitucional de acuerdo con los elementos que configuran cada caso”²⁹.

En la Sentencia C-543 de 199230 esta Corporación señaló que la norma Superior prohíbe fijar términos de caducidad para la presentación de las acciones de tutela, pues “desde su configuración constitucional la tutela es un medio de defensa judicial que las personas pueden ejercer ‘en todo momento’, para proteger sus derechos fundamentales”³¹. Sin embargo, la Corte ha señalado que ello no puede oponerse a la protección inmediata de derechos fundamentales. Por lo tanto, aunque no sea válido establecer “de antemano un término para interponer la acción, debe mediar entre la violación y la interposición del amparo un plazo razonable, pues de lo contrario la tutela podría convertirse en un factor de inseguridad, con la virtualidad de afectar derechos de terceros”³². Ese “plazo razonable” es consustancial a las regulaciones

procedimentales de la acción de tutela y determina en gran medida el campo de acción del juez de tutela, pues su orden debe estar respaldada por la urgencia e inmediatez, “en presencia de las cuales la Constitución lo autoriza a modificar una situación de hecho a través de un proceso sumario y expedito en el tiempo. (...) Incluso, la real configuración de una trasgresión a los derechos fundamentales se pone en duda cuando la demanda de tutela se interpone en un momento demasiado alejado de la ocurrencia del hecho que supuestamente la generó”³³.

Ahora bien, el actor atribuye la vulneración de sus derechos fundamentales a la sentencia proferida el 25 de marzo de 2009 por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales, que revocó la sentencia proferida el 18 de diciembre del Juzgado Primero del Circuito de la misma ciudad. Instauró la presente acción de tutela el 28 de mayo de 2009. Por ende, el término de interposición del recurso de amparo es razonable y no impide su procedencia.

5.1.4 Que no se trate de sentencias de tutela.

Es evidente que el accionante dirige la tutela, no contra una providencia de la misma naturaleza, sino contra la sentencia dictada por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales dentro de un proceso ordinario laboral para obtener el reconocimiento de la pensión de invalidez.

En conclusión, la Sala considera que concurren en este caso todos los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela.

5.2. Requisitos o causales especiales de procedibilidad.

Pasando al campo de los requisitos especiales de procedencia de la acción, la Sala encuentra que, según la accionante, el tribunal accionado desconoció sus derechos fundamentales, al (i) no tener en cuenta el material probatorio del proceso con el que se demostraba que había cotizado 510,99 semanas; (ii) no se debió dar aplicación al artículo 11 de la Ley 797 de 2003, dado que la misma disposición fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional y la misma resultaba contraria al principio de progresividad. Por consiguiente, corresponde a la Sala determinar si la accionante tiene razón en esos puntos.

La Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales incurrió en un defecto sustancial al proferir la sentencia del 25 de marzo de 2009.

5.2.1. Debe recordarse que el artículo 39 de la ley 100 en su versión original, señalaba que tenían derecho a la pensión de invalidez, los afiliados que siendo declarados inválidos, cumplieren con dos requisitos, a saber: (i) que se encontraren cotizando al régimen y lo hubieren hecho, por lo menos, veintiséis semanas al momento de producirse el estado de invalidez, o (ii) que habiendo dejado de cotizar al sistema, hubieren efectuado aportes durante por lo menos veintiséis semanas del año inmediatamente anterior al momento en que se produjera el estado de invalidez.

De todos modos, la ley 100 de 1993, ha sido objeto de modificación en dos oportunidades, respecto a las condiciones previstas para el reconocimiento de la pensión de invalidez. En efecto:

La ley 797 en enero 29 de 2003, estableció que tenían 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 50 semanas en los últimos tres años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración y su fidelidad de cotización para con el sistema sea al menos del 25% del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió 20 años de edad y la fecha de la primera calificación del estado de invalidez. 2. Invalidez causada por accidente: Que haya cotizado 50 semanas dentro de los tres años inmediatamente anteriores al hecho causante de la misma. Parágrafo. Los menores de 20 años de edad solo deberán acreditar que han cotizado 26 semanas en el último año inmediatamente anterior al hecho causante de su invalidez o su declaratoria.”

El anterior artículo fue declarado inexecutable, mediante Sentencia C-1056 de noviembre 11 de 2003, al encontrar que en su formación, se habían producido vicios de trámite.

Finalmente, el artículo 1° de la ley 860 de 2003, que entró a regir a partir del 26 de diciembre de 2003, establece que tienen derecho a la pensión de invalidez, quienes una vez fueren declarados inválidos, reúnan similares presupuestos a los señalados en el

artículo 11 de la ley 797 de 2003, a saber:

“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 y su fidelidad de cotización para con el sistema sea al menos del veinte por ciento (20%) del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió veinte (20) años de edad y la fecha de la primera calificación del estado de invalidez.

2. Invalidez causada por accidente: Que haya cotizado cincuenta (50) semanas dentro de los últimos tres (3) años inmediatamente anteriores al hecho causante de la misma, y su fidelidad (de cotización para con el sistema sea al menos del veinte por ciento (20%) del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió veinte (20) años de edad y la fecha de la primera calificación del estado de invalidez”.

Asimismo, señala en su párrafo 1° que los menores de veinte años de edad sólo deben acreditar veintiséis semanas cotizadas en el último año inmediatamente anterior al hecho causante de su invalidez o su declaratoria. Además, el párrafo 2° dispone que cuando el afiliado cotice por lo menos el 75% de las semanas mínimas requeridas para acceder a la pensión de vejez, solo requerirá haber cotizado 25 semanas en los últimos tres (3) años.³⁴

5.2.2. La decisión judicial objeto de la presente controversia revocó el fallo del Juzgado Primero Laboral del Circuito de Manizales, que había otorgado al accionante el reconocimiento de la pensión de invalidez. La sentencia atacada se fundamentó en cuanto: (i) el demandante cumplía con la exigencia de las cincuenta semanas anteriores a la fecha de estructuración de la invalidez (ii) no obstante, no reunió la densidad de cotizaciones necesarias para cumplir el presupuesto de fidelidad al sistema exigido en el artículo 11 de la Ley 797 de 2003, pues debió hacerlo por 547 semanas y sólo alcanzó a contabilizar 292,8 semanas.

5.2.3. Para dar respuesta al problema jurídico, es preciso indicar que las normas laborales tienen efectos irretroactivos, lo que obligaría, en principio, aplicar la norma vigente al momento de la estructuración de la invalidez, dado que es cuando se consolida el presupuesto que hace exigible la prestación.

No obstante, esta Corporación ha procedido a garantizar el reconocimiento de la pensión de invalidez, al aplicar directamente la Constitución frente a disposiciones del ordenamiento legal vigente bajo los cuales se estructuró el estado incapacitante, cuando ha verificado la violación de derechos fundamentales por la existencia de medidas regresivas que imponen requisitos más exigentes y sin que hubiere tomado el legislador ordinario medida de transición alguna, transgrediéndose de tal manera el principio de progresividad que irradia el sistema de seguridad social y los derechos prestacionales.³⁵

Hay que tener en cuenta que la seguridad social garantiza derechos de carácter irrenunciable mediante la cobertura de los riesgos que afecten la salud, la capacidad económica y las condiciones de vida de toda la población.³⁶ El conjunto de medidas institucionales que la conforman debe tener como objeto que a los individuos se les brinden progresivamente las garantías necesarias para hacer frente a las distintas contingencias que puedan afectar su capacidad productiva y de esta manera obtengan los recursos suficientes para alcanzar una digna subsistencia.³⁷

Los artículos 48, 49 y 53 de la Carta Política reconocen a la seguridad social como un derecho de índole constitucional y como un servicio público irrenunciable que debe ser prestado de manera obligatoria. En ellos se establece que la seguridad social se sustenta en los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad, participación, y progresividad, cuyo alcance se materializa en la ley.

El artículo 48, dispone que el Estado, con la participación de los particulares, debe ampliar progresivamente la cobertura de la seguridad social, la cual puede ser prestada por entidades públicas o privadas de conformidad con la ley, siempre bajo la dirección, coordinación y control del Estado.³⁸

Así pues, el derecho a la seguridad social, que es de orden prestacional, implica que el acceso al sistema está supeditado al desarrollo legislativo, pues el Congreso tiene la facultad de definir íntegramente el sistema de seguridad social y dentro de tales prerrogativas, se encuentra la posibilidad de establecer los requisitos y condiciones para acceder a los subsistemas y los beneficios incluidos en estos.³⁹

No obstante, la libertad legislativa no es absoluta en estos asuntos, en cuanto “se

antepone como límites inquebrantables a la determinación de esas condiciones: los mandatos previstos en la Constitución Política, y los principios que gobiernan el sistema, y, según las disposiciones de carácter internacional y el artículo 48 de la Carta desarrollado por la jurisprudencia de esta Corporación, el principio de progresividad.”⁴⁰

Por ende, las normas que regulan el sistema de pensiones deben sujetarse al principio de progresividad; por ende, cualquier disposición regresiva debe ser mirada, en principio, como inconstitucional.⁴¹ Sobre el particular la Sentencia T-1040 de 2008 explicó:

Así las cosas, se ha insistido que las normas que regulan el sistema de la seguridad social, y en concreto, al sistema de pensiones, deben estar conformes al principio de progresividad, de tal suerte que una medida regresiva es considerada, en principio, inconstitucional, toda vez que una vez se logren ciertos avances en la protección de un derecho económico, social o cultural, la misma no puede ser desconocida posteriormente. Por lo anterior, el ejercicio legislativo en materia de seguridad social debe ir encaminado a la ampliación de los beneficios existentes.

3.7. Ante este escenario, el principio de progresividad conlleva a que por un lado, el Estado debe avanzar en la efectiva materialización de los derechos prestacionales, procurando mayores beneficios posibles para la población; y por otra parte, la prohibición general en la implementación de disposiciones regresivas en estos asuntos, que puedan llegar a convertirse en retrocesos frente al nivel de protección alcanzado en pensiones.

En suma, cualquier disposición que resulte regresiva de los derechos prestacionales, se presume prima facie su inconstitucionalidad, salvo que ante una imperiosa necesidad, sea posible establecer que dicho retroceso obedezca criterios de razonabilidad y proporcionalidad.” (Negritas ajenas al texto original).

Ahora bien, en relación al presupuesto de fidelidad, esta Corporación en múltiples pronunciamientos lo estimó contrario al principio constitucional de progresividad de los derechos sociales, incluso el consagrado en el artículo 1° de la Ley 860 de 2003, el cual disponía una densidad de cotización inferior a la señalada en el artículo 11 de

la Ley 797 de 2003.42

5.2.4. Frente a este panorama, la Sala estima que la negativa en reconocer la pensión de invalidez al accionante por la aplicación por parte de la autoridad judicial demandada del artículo 11 de la Ley 797 de 2003, contraría postulados constitucionales, así como la jurisprudencia constitucional.

Lo anterior, puesto que de acuerdo con las anteriores consideraciones, resultaba desproporcionado que la autoridad judicial accionada no reconociera al actor el derecho pensional por la exigencia de la fidelidad al sistema establecida en el artículo 11 de la Ley 797 de 2003, considerada por esta Corporación de naturaleza regresiva de los derechos prestacionales, máxime cuando el Tribunal ni siquiera analizó si dicho requisito era razonable.

Así las cosas, la Sala estima que el tribunal accionado debió, al menos en el presupuesto de fidelidad al sistema, abstenerse de aplicarlo, debido a que el mismo es claramente inconstitucional de los derechos sociales de las personas que ven reducida significativamente su capacidad para laborar.

La situación inconstitucional derivada de la negativa a reconocer la pensión de invalidez al actor se torna más evidente si se observa que, cumplía con el requerimiento de cotizar al menos 50 semanas en los 3 años anteriores a la fecha de estructuración de su invalidez, lo que hubiera permitido el reconocimiento de la prestación que reclama.

Por lo tanto, al considerar equivocado el fallo que se revisa a la luz de las consideraciones que se han hecho en esta providencia, es del caso revocarlo y, en su lugar, tutelar a favor de la accionante sus derechos fundamentales al debido proceso, a la seguridad social y al mínimo vital.

Como consecuencia, se dispondrá dejar sin valor y sin efectos jurídicos la sentencia proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales, de fecha 25 de marzo de 2009, que revocó la sentencia de primera instancia dictada por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Manizales dentro del proceso ordinario laboral que promovió el señor Emilio Aristizabal Ramírez contra el Instituto de Seguro Social; y se ordenará a la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales que, en

el término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, profiera una nueva sentencia, siguiendo los lineamientos trazados en esta providencia.

IV. DECISIÓN

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR el fallo proferido por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia del 9 de junio de 2009, que negó la acción de tutela invocada por el señor Emilio Aristizabal Ramírez. En su lugar, TUTELAR a favor del señor Emilio Aristizabal Ramírez el derecho fundamental al debido proceso, a la seguridad social y al mínimo vital.

SEGUNDO.- DEJAR sin valor y sin efectos jurídicos la sentencia proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales, de fecha 25 de marzo de 2009, que revocó la sentencia de primera instancia dictada por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Manizales dentro del proceso ordinario laboral que promovió el señor Emilio Aristizabal Ramírez contra el Instituto de Seguro Social.

TERCERO.-ORDENAR a la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales que, en el término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, profiera una nueva sentencia, siguiendo los lineamientos trazados en esta providencia.

CUARTO.- LÍBRESE por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado Ponente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 “Artículo 25. Protección Judicial. ¶ 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. ¶ 2. Los Estados Partes se comprometen: a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”.

2 Ver sentencias T-1240 de 2008 y T-202 de 2009, entre muchas otras.

4 Ver sentencias T-008 de 1998, T-079 de 1993 t T-231 de 1994 entre muchas otras.

5 Ver sentencia T-417 de 2008.

6 Ver sentencia T-202 de 2009.

7 “El presupuesto básico para la procedencia del amparo es la vulneración o la amenaza de vulneración a un derecho fundamental y en ese sentido puede anotarse que las causales genéricas de procedibilidad de la tutela contra decisiones judiciales deben estar inescindiblemente relacionadas con la vulneración de derechos fundamentales, lo que implica que para lograr el amparo constitucional, no basta acreditar la concurrencia de una de las vulneraciones genéricas señaladas –que bien podrían ser subsanadas a través de los mecanismos y recursos ordinarios– es necesario también, que

tal defecto en la providencia vulnere derechos fundamentales (Art. 86 C.P.)” Sentencia C-701 de 2004. Ver también Sentencia T-381 de 2004, reiterada en Sentencia T-590 de 2006.

8 Sobre defecto sustantivo pueden consultarse las sentencias T-784 de 2000, T-1334 de 2001, SU.159 de 2002, T-405 de 2002, T-408 de 2002, T-546 de 2002, T-868 de 2002, T-901 de 2002, entre otras (cita original de la jurisprudencia trascrita).

9 Sobre defecto fáctico, pueden consultarse las siguientes sentencias: T-260 de 1999, T-488 de 1999, T-814 de 1999, T-408 de 2002, T-550 de 2002, T-054 de 2003 (cita original de la jurisprudencia trascrita).

10 Al respecto, las sentencias SU-014 de 2001, T-407 de 2001, T-759 de 2001, T-1180 de 2001, T-349 de 2002, T-852 de 2002, T-705 de 2002 (cita original de la jurisprudencia trascrita).

11 Sobre defecto sustantivo, pueden consultarse las sentencias: T-260 de 1999, T-814 de 1999, T-784 de 2000, T-1334 de 2001, SU.159 de 2002, T-405 de 2002, T-408 de 2002, T-546 de 2002, T-868 de 2002, T-901 de 2002.

12 Sentencias T-522 de 2001 y T-462 de 2003.

13 Ver sentencias T-939 de 2005 y T-1240 de 2008, entre otras.

14 Ver sentencia T-769 de 2008, entre otras.

15 Sentencia T-522 de 2001

16 Ver Sentencia C-590 de 2005.

17 Sobre el particular, además de la ya citada sentencia C-231 de 1994, pueden consultarse, entre varias, las sentencias T-008 de 1998 y C-984 de 1999.

18 Cfr. sentencia SU-1722 de 2000. Tal es el caso por ejemplo de todas las decisiones judiciales en las que se viola el principio de “no reformatio in pejus”.

19 Cfr., la sentencia C-984 de 1999.

20 Sentencia SU-159/02.

21 Sentencia T-284 de 2006.

22 Cfr. Sentencia C-227 de 2004, T-1128 de 2005 T-221 de 2006 Al respecto, no sobra recordar que la sentencia T-1128 de 2005 manifestó que el “derecho a la pensión de invalidez adquiere el carácter de derecho fundamental por sí mismo, por tratarse de una persona que por haber perdido parte considerable de su capacidad laboral, no puede acceder al mercado de trabajo, de modo que el reconocimiento de dicha pensión entra a convertirse en la única fuente de ingresos con la que cuentan para la satisfacción de sus necesidades básicas, así como para proporcionarse los controles y tratamientos médicos requeridos dada su discapacidad.”

23 Sentencia T-292 de 1995.

24 Sentencia T-124 de 1993.

25 Sentencia T- 292 de 1995.

26 Sentencia T-185 de 2007.

27 Ver ente otras, las sentencias: T-656 de 2006, T-435 de 2006, T-768 de 2005, T-651 de 2004, y T-1012 de 2003.

28 Ver sentencia T-983 de 2007.

29 Ver sentencia T-016 de 2006.

30 Sentencia C-543 de 1992. La Corte declaró inexequibles, por ser contrarios a la Constitución, los artículos 11, 12 y 40 del Decreto 2591 de 1991.

31 Sentencia T-504 de 2009.

32 Ibídem.

33 Sentencia T-158 de 2006.

34 Sin embargo, este Tribunal, en reciente sentencia, C-428 del 1° de julio de 2009

declaró: (i) la exequibilidad simple del presupuesto de las 50 semanas dentro de los tres años anteriores a la fecha de estructuración de la invalidez de la que tratan los numerales 1° y 2°; (ii) la inexecuibilidad del mencionado presupuesto de fidelidad, al constatar que no se acompasaba con el principio de progresividad de los derechos sociales.

35 Cfr. Sentencias T-974 de 2005, T- 974 de 2005, T- 043 de 2007, T-259 de 2007, T-1048 de 2007, T-069 de 2008, T-080 de 2008, T-104 de 2008, T-110 de 2008, T-145 de 2008, T-287 de 2008.

36 Ver sentencia C-480 de 1998, T-1291 de 2005.

37 Al respecto, consúltense las sentencias C-655 de 2003, T-471 de 1992, T-116 de 1993 , SU-039 de 1998, T-1291 de 2005.

39 Constitución Política de Colombia, artículo 150, numeral 23. Ver sentencias: C-126 de 1995, C-168 de 1995, T-271 de 1995, C-967 de 2003, entre otras.

40 Sentencia T-1040 de 2008.

41 Cfr. T-1048 de 2008.

42 Cfr. Sentencias T-259 de 2007, T-1048 de 2007, T-069 de 2008, T-080 de 2008, T-104 de 2008, T-110 de 2008, T-145 de 2008, T-287 de 2008.