

Sentencia T-930/12

ACCION DE TUTELA PARA RECONOCIMIENTO DE PENSION DE INVALIDEZ-Procedencia excepcional por afectación al mínimo vital y vida digna de sujetos de especial protección

En el presente caso, el accionante es sujeto de especial protección constitucional, en tanto sufre de una disminución en su capacidad física que además, le impide proveerse los recursos económicos que requiere para vivir, situación que afecta también, el mínimo vital de su familia. Teniendo en cuenta las condiciones concretas en que se encuentra actualmente el actor, la Sala no considera razonable exigirle que acuda a otra vía para solicitar el reconocimiento a la pensión de invalidez

SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCION CONSTITUCIONAL QUE SE ENCUENTRAN EN UN ESTADO DE DEBILIDAD MANIFIESTA-Caso en que no se reconoce pensión de invalidez por no acreditar 50 semanas cotizadas dentro de los últimos tres años anteriores a la fecha de estructuración de la invalidez

PERSONA JOVEN-Protección especial a la juventud en el ordenamiento constitucional e internacional

PENSION DE INVALIDEZ PARA POBLACION JOVEN-Inaplicación del parágrafo 1 del artículo 1 de la ley 860 de 2003

PENSION DE INVALIDEZ PARA POBLACION JOVEN-Orden a Fondo de Pensiones reconocer y pagar pensión de invalidez

Referencia: expediente T-3551727

Acción de tutela presentada por Fabiola Varela Muñoz, actuando como apoderada judicial de Manuel Alfonso Ramos Mera, contra BBVA Horizonte Pensiones y Cesantías

Magistrada Ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., nueve (9) de noviembre de dos mil doce (2012)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo y Luis Guillermo Guerrero Pérez, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo proferido, en única instancia, por el Juzgado Veintiuno Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Cali, el quince (15) de mayo de dos mil doce (2012), dentro del proceso de tutela de Fabiola Varela Muñoz, actuando como apoderada judicial de Manuel Alfonso Ramos Mera, contra BBVA Horizonte Pensiones y Cesantías.

El expediente de la referencia fue seleccionado para revisión por la Sala de Selección Número Siete, mediante Auto proferido por el veintiséis (26) de julio de dos mil doce (2012).

I. ANTECEDENTES

El señor Manuel Alfonso Ramos Mera, de 23 años, presentó acción de tutela, a través de apoderado judicial, contra BBVA Horizonte Pensiones y Cesantías, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la vida digna, al mínimo vital y a la seguridad social. El actor considera que tiene derecho a acceder a la pensión de invalidez conforme los requisitos que establece el artículo 1° de la Ley 860 de 2003; sin embargo, la entidad accionada negó el reconocimiento de la prestación, aduciendo que el accionante no cotizó 50 semanas en los últimos 3 años anteriores a la fecha de estructuración de la invalidez, que en su caso, es el 8 de febrero de 2010.

Los hechos que fundamentan la acción de tutela, la respuesta de la entidad accionada y la decisión objeto de revisión, siguen a continuación:

1. Hechos

1.1. El 8 de febrero de 2010, el accionante sufrió un accidente de tránsito que le ocasionó como secuela permanente hemiparesia derecha; fue calificado con 65.75% de pérdida de capacidad laboral, de origen común, y fecha de estructuración la misma en que ocurrió el

accidente. El dictamen lo emitió Mafre Colombia Vida Seguros S.A., el 23 de mayo de 2011, por solicitud de BBVA Horizonte Pensiones y Cesantías, entidad que fue notificada de la decisión el 16 de junio 2011.

1.2. En el Oficio No. EPNI 11-2721 del 26 de octubre de 2011, entregado al actor la primera semana de abril de 2012, BBVA Horizonte Pensiones y Cesantías sostuvo que a pesar de que fue calificado con pérdida de capacidad laboral superior al 50%, el peticionario no tiene derecho a la pensión de invalidez, toda vez que los 3 años anteriores a la fecha de estructuración de la invalidez (esto es, entre el 8 de febrero de 2010 y el 8 de febrero de 2007), tan sólo cotizó 31.28 semanas, y el artículo 39 de Ley 100 de 1993 “Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”, modificado por el artículo 1° de la Ley 860 de 2003 “Por la cual se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones,” exige mínimo 50 semanas cotizadas.

1.3. No obstante, el actor adujo que después del accidente, continuó cotizando al Sistema de Seguridad Social en Salud, a través de su empleador, Ingeniera y Ambiente Ltda, hasta que efectivamente se llevó a cabo la valoración de la pérdida de capacidad laboral.¹

1.4. Manifestó el peticionario que la enfermedad que padece, hemiparesia derecha, le impide hacer fuerza con los miembros superiores e inferiores del lado derecho de su cuerpo, y que en ocasiones, le genera problemas dicción y memoria; por esas razones, le resulta difícil conseguir trabajo. Ahora bien, sobre su situación familiar y económica, sostuvo que vive con su hermana, quien en compañía de su esposo, se encarga de asumir los gastos de la familia, compuesta por el actor, la pareja y sus dos hijos.

1.5. El señor Manuel Alfonso Ramos considera que la negativa de la entidad a reconocerle el derecho a la pensión de invalidez por riesgo común, desconoce sus garantías constitucionales, especialmente su derecho al mínimo vital, y solicita al juez de tutela ordenar a BBVA pensiones y Cesantías reconocer y pagar la pensión de invalidez, a partir de 8 de febrero de 2010, fecha en la cual se estructuró su estado de invalidez por riesgo común.

2.1. La Gerente Regional de BBVA Horizonte Pensiones y Cesantías, María Fernanda González Saiz, solicitó al juez de tutela negar la pretensión de reconocimiento de la pensión de

invalidez, elevada por el actor, tras señalar que en el caso concreto, no se ha cumplido el requisito de semanas mínimas cotizadas, de acuerdo con lo exigido por el artículo 1 de la Ley 860 de 2003.

2.2. Para fundamentar su pretensión, la entidad adujo:

[...] se procedió a verificar si el señor MANUEL ALFONSO RAMOS MERA cumplió con el requisitos de las cincuenta (50) semanas de cotización al Sistema General de Pensiones dentro de los tres (3) años anteriores a la fecha de estructuración de su estado de invalidez, esto es, desde el 8 de febrero de 2007 hasta el 8 de febrero de 2010.

El estudio demostró que el señor MANUEL ALFONSO RAMOS MERO cotizó al Sistema General de Pensiones un total de 31.28 semanas en los tres años inmediatamente anteriores a la fecha de la estructuración de la invalidez, por lo que no cumplió con el requisito de las cincuenta (50) semanas cotizadas.

En consecuencia BBVA HORIZONTE PENSIONES Y CESANTÍAS S.A., mediante comunicación EPNI 11-2721 del 26 de octubre de 2011 le informó al señor MANUEL ALFONSO RAMOS MERA la decisión de RECHAZAR el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez solicitada, puesto que no se cumplió el requisito de semanas que dan derecho a la pensión de invalidez solicitada, de conformidad con lo establecido en el artículo 39 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 1 de la Ley 860 de 2003.

[...]

Como se puede observar, la solicitud de pensión presentada por el señor MANUEL ALFONSO RAMOS MERA fue estudiada y rechazada en aplicación de las normatividad vigente al momento de las fecha de la estructuración de la invalidez dictaminada por la Compañía de Seguros MAFRE COLOMBIA VIDA SEGUROS S.A., es decir, la Ley 860 de 2003, la cual es aplicable a las contingencias, siniestros o hechos que suceden desde la fecha de su entrada de vigencia, es decir, a partir del 26 de diciembre de 2003.

2.3. Concluyó que al no cumplir el peticionario con las semanas mínimas de cotización exigidas por el artículo 1 de la Ley 860 de 2003, para acceder a la pensión de invalidez por riesgo común, no se puede afirmar que la entidad haya vulnerado los derechos

fundamentales alegados por el actor.

3. Decisión objeto de revisión

3.1. En fallo del 15 de mayo de 2012, el Juzgado Veintiuno Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Cali, declaró la improcedencia de la acción presentada por el señor Manuel Alfonso Ramos Mera, contra el BBVA Horizonte Pensiones y Cesantías. El juzgado fundamentó la decisión de improcedencia en las siguientes razones:

[..] No existe en la demanda de tutela algún argumento que señale porque se ha omitido instaurar el proceso ordinario ante la jurisdicción laboral, una vez la entidad rechazó el reconocimiento al pago de la pensión de invalidez, solo se espero por parte del accionante que transcurrieran más de 6 meses para instaurar la presente demanda de tutela, contrario el principio de la inmediatez que caracteriza a la acción de tutela. Debe recordarse que la acción de tutela debe guardar consonancia en el tiempo, entre la afectación o amenaza del derecho fundamental y la presentación de la demanda de tutela.

Además de lo anterior no observa este Despacho que estemos ante una causal excepcional que haga procedente la tutela, toda vez que la parte accionante no ha acreditado: (i) que la negativa al reconocimiento de la pensión de invalidez, se origine en actos que en razón a su contradicción con preceptos superiores pueda, prima facie, desvirtuar la presunción de legalidad que recae sobre las actuaciones de la entidad demandada; (ii) que esa negativa de reconocimiento de la prestación vulnere o amenace un derecho fundamental; y (iii) que la acción de tutela resulte necesaria para evitar la consumación de un perjuicio isfundamental irremediable

[...]

No observa este Despacho esa inminencia para intervenir, en procura de proteger algún derecho fundamental. Más aún, que bajo el principio de solidaridad social, puede la hermana del accionante seguirlo asistiendo en cuanto a las necesidades que requiera el señor MANUEL ALFONSO RAMOS MERA. Toda vez que en este momento no se encuentra desprotegido y más aún porque no existe justificación en este momento para señalar porque desde el mes de octubre de 2011 fecha en que se decretó la pérdida de la capacidad laboral, en este momento el accionante se encuentre en otras situaciones más desventajosas para ser

protegido por vía de tutela.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela proferido dentro del trámite de referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso 3°, y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Presentación del caso y asunto a tratar

2.1. En este caso la Sala se va a pronunciar sobre la presunta vulneración de los derechos fundamentales del señor Manuel Alfonso Ramos, por parte de BBVA Horizonte Pensiones y Cesantías, tras la negativa de la entidad a reconocerle la pensión de invalidez por riesgo común. Si bien el peticionario presenta una pérdida de capacidad laboral del 65.75%, la entidad adujo que no se cumple el requisito exigido por el artículo 1 de la Ley 860 de 2003, de acuerdo con el cual para acceder a la prestación por invalidez, el interesado debe tener cotizadas como mínimo 50 semanas, en los 3 años anteriores a la fecha de estructuración de la invalidez. Según consta en el expediente de la referencia, entre el 8 de febrero de 2010, fecha de la estructuración de la invalidez, y el 8 de febrero de 2007, el actor cotizó 31.28 semanas.

2.2. En un primer acercamiento al presente asunto, la Sala podría concluir que la actuación de BBVA Horizonte Pensiones y Cesantías no vulneró o amenazó los derechos fundamentales del señor Manuel Alfonso Ramos, toda vez que, efectivamente, él no cotizó el número de semanas legales exigidas para acceder a la pensión de invalidez. No obstante la situación que aquí se plantea, debe verse desde otra óptica: en la sentencia T-777 de 20092 la Corte inaplicó el parágrafo 1° del artículo 1° de la Ley 860 de 2003 que dispone que las personas

hasta los 20 años de edad que soliciten el reconocimiento de la pensión de invalidez, deben acreditar sólo 26 semanas cotizadas en el año inmediatamente anterior al hecho causante de la invalidez o su declaratoria. La Corporación inaplicó el límite de edad fijado en la norma señalada a propósito del caso de una mujer de 23 años, que tenía una pérdida de capacidad del 76.45%, quien había acabado de iniciar su vida laboral, antes de sufrir el accidente que la dejó inválida.

2.3. Considerando el precedente señalado, esta Sala deberá definir si en el caso concreto es procedente inaplicar el parágrafo 1° del artículo 1° de la Ley 860 de 2003, de forma tal que el señor Manuel Alfonso Ramos pueda acceder a la pensión de invalidez con 23 años, y mínimo 26 semanas cotizadas en el año inmediatamente anterior a la fecha de estructuración de la invalidez o su declaratoria. Para tal efecto, la Sala, primero, estudiará la procedencia de la presente acción, teniendo en cuenta los presupuestos fijados por esta Corporación para que la tutela proceda para ordenar el reconocimiento y pago de un derecho pensional; luego, reiterará la jurisprudencia sobre la protección constitucional a la juventud, y las razones por las cuales esta Corporación ha sostenido –en aplicación de instrumentos internacionales de protección a los jóvenes y de normas del Sistema de Seguridad Social,– que en Colombia hay un déficit de protección a la población joven en el especial caso de acceso a la pensión de invalidez, pues el límite de edad fijado por la norma: 20 años, para acceder a dicha prestación, desconoce una finalidad constitucional superior, que no puede circunscribirse a un límite de edad inamovible.

3. Cuestión previa: procedencia de la acción en el caso concreto.

3.1. La Sala reitera que la acción de tutela no es el mecanismo judicial idóneo para resolver las controversias relacionadas con el reconocimiento de derechos pensionales, toda vez que la competencia prevalente para resolver este tipo de conflictos, ha sido asignada a la justicia laboral o contenciosa administrativa, según el caso.³ Pues bien, cuando se presenta una tutela para la protección de un derecho fundamental, basada en el reconocimiento de una pensión, sea ésta de vejez, sobrevivientes o invalidez, es preciso establecer si el caso concreto, no existe otro medio de defensa judicial, o si existiéndolo, aquel no resulta eficaz para proteger las garantías constitucionales del interesado; asimismo, la Corporación ha considerado que hay especiales condiciones que deben ser analizadas en cada caso concreto, para determinar la procedencia de la acción: por ejemplo, que la persona

interesada sea sujeto de especial protección constitucional, como sucede con las personas de la tercera edad o a quienes por sus condiciones de vulnerabilidad económica, de salud o familiares, no les es exigible acudir a otra vía judicial para solicitar la protección de su derecho.

3.2. En el caso concreto, esta Sala de Revisión encuentra probado que el señor Manuel Alfonso Ramos (i) sufre una pérdida de capacidad laboral de 65.75% de origen común, a causa de un accidente de tránsito que sufrió el 8 de febrero de 2010. Y en virtud del artículo 38 de la Ley 100 de 1993, es una persona inválida, razón por la cual tiene derecho a solicitar el reconocimiento de la pensión de invalidez; (ii) como secuela del accidente sufrido, el peticionario padece hemiparesia derecha; esta enfermedad, según él mismo afirmó, le causó pérdida de fuerza en sus miembros superiores e inferiores del lado derecho de su cuerpo, y tal situación, a su vez, le impide trabajar; (iii) depende económicamente de su hermana y su cuñado; ellos se encargan de proveer lo necesario para suplir las necesidades básicas que demanda la familia, compuesta por el accionante, la pareja y sus dos hijos. Sobre esta última situación, el accionante no realizó ninguna otra precisión, no obstante, en aplicación del principio de buena fe, así como del artículo 20 del Decreto 2591 de 1991,⁴ norma de acuerdo con la cual se tienen por ciertos los hechos de tutela sobre los cuales la parte accionada no se pronuncia, la Sala presume veraces las afirmaciones que hizo el actor respecto de su situación económica actual.

3.2.1. Teniendo en cuenta los hechos probados, la Sala concluye que el señor Manuel Alfonso Ramos es sujeto de especial protección constitucional, en tanto sufre una disminución en su capacidad física que además, le impide proveerse los recursos económicos que requiere para vivir, situación que afecta, también, el mínimo vital de su familia. Teniendo en cuenta las condiciones concretas en que se encuentra actualmente el actor, la Sala no considera razonable exigirle que acuda a otra vía para solicitar el reconocimiento a la pensión de invalidez, y por lo tanto, pasa a estudiar la situación de fondo.

3.3. Finalmente, el juez de instancia del proceso sostuvo como razón principal de su decisión, que la acción carece de inmediatez, dado que el actor la presentó 6 meses después de que BBVA expidiera el Oficio No. EPNI 11-2721 del el 26 de octubre de 2011, en el cual le negó el reconocimiento a la pensión e invalidez. No obstante, esta Sala advierte el juez constitucional tomó los 6 meses para observar la inmediatez, desde el momento en que fue expedido dicho

oficio; pero, cabe recordar que de acuerdo con la afirmación hecha por el accionante,⁵ no desvirtuada por la entidad, esa decisión le fue notificada tan sólo hasta la primera semana de abril de 2012, y la tutela objeto de estudio fue radicada para reparto, el 27 de abril de 2012. De esta forma, la Sala considera que la acción de tutela aquí estudiada cumple todos los requisitos de procedibilidad establecidos por la jurisprudencia constitucional.

4. El marco constitucional de protección a la juventud, en desarrollo de los instrumentos de derecho internacional concordantes.

4.1. En materia de protección a la población joven, la Corte Constitucional ha sostenido que la edad no es un criterio válido para delimitar el goce efectivo de un derecho fundamental. Por ejemplo, la Corporación ha afirmado que el cumplimiento de la edad en la que por disposición legal se extingue un derecho, no es un criterio suficiente para afirmar que también se extingue para la persona, el derecho constitucional a seguir gozando de él; deben observarse otros aspectos en cada caso concreto. Así lo ha hecho, al referirse del deber de alimentos que tienen los padres con los hijos.⁶ Pero también ha afirmado que la edad como criterio legal, en el especial caso en el que el legislador ha dispuesto que hasta el cumplimiento de cierto número de años una persona puede acceder a un derecho legal cumpliendo requisitos menos gravosos, no puede leerse de forma restrictiva; este es el caso de la pensión de invalidez en casos similares al que se estudia en esta oportunidad.

4.1.1. El artículo 1° de la Ley 860 de 2003, que modificó el artículo 39 de la Ley 100 de 1993, dispone que la persona que sea declarada invalida, es decir, que haya sido calificada con pérdida de capacidad laboral superior al 50%,⁷ tiene derecho a acceder a la pensión de invalidez, si ha cotizado mínimo 50 semanas en los 3 años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración de la invalidez.⁸ El párrafo 1° contenido en el mismo artículo, señala que las personas menores de 20 años, declaradas inválidas, acceden a la pensión de invalidez habiendo cotizado 26 semanas en el año inmediatamente anterior al hecho causante de la invalidez o su declaratoria. Sin embargo, en aplicación del principio de solidaridad que rige el Sistema de Seguridad Social, la Corte ha protegido el derecho a acceder a la pensión de invalidez a partir de lo que dispone el párrafo 1°, a personas jóvenes que sobrepasan los 20 años.

4.2. Ha estimado la Corporación que el párrafo 1° de la Ley 860 de 2003, al disponer que

las personas hasta los 20 años de edad pueden acceder a la pensión de invalidez en condiciones menos rigurosas, tiene una finalidad constitucional que va más allá de fijar una edad límite para disfrutar de tal derecho. Considera la Corte que el fin constitucional que protege la norma es que las personas que inician su vida laboral, lo cual supone, también, que empiezan su afiliación al Sistema de Seguridad Social en calidad de cotizantes, y no más como beneficiarios de un tercero, accedan a las prestaciones que emanan del Sistema, cumpliendo requisitos menos exigentes, que los que exige la Ley 100 de 1993, a una persona que ha cotizando al Sistema por más tiempo.

4.3. Ese es el caso estudiado por esta Corporación en las sentencias T-777 de 2009 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio) y T-839 de 2010 (Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

4.3.1. En la sentencia T-777 de 2009, se trató el caso de una mujer de 23 años de edad, que fue atropellada por un bus de servicio público, y ese accidente le ocasionó una pérdida de capacidad laboral del 76.45%; la accionante trabajaba y con lo que devengaba, se encargaba del sostenimiento de su madre y dos hermanos menores. Con el dictamen de pérdida de capacidad laboral, la accionante solicitó a su fondo de pensiones el reconocimiento de la pensión de invalidez; la entidad negó la solicitud porque no se encontraba acreditado que hubiera cotizado 50 semanas en los 3 años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración de la invalidez.

4.3.1.1. Lo que hizo la sentencia T-777 de 2009 fue poner de presente que, generalmente, entre el rango de 20 a 25 años de edad, las personas finalizan sus estudios, e inician su vida laboral, y por ende, su afiliación al Sistema en calidad de cotizantes. En ese sentido, desconocería el principio de solidaridad del Sistema de Seguridad Social⁹ exigirle a una persona que se encuentra en esas condiciones, cotizar el mismo número de semanas para acceder a la pensión de invalidez, que se le exige a quien que ha estado afiliado al Sistema por más tiempo. Al respecto sostuvo:

“[...] no obstante, llama la atención el parágrafo 1º; en éste se incluye a un segmento joven de la población que cuenta con una especial protección legal [...] y que hace referencia expresa a las personas que se encuentran iniciando su vida laboral, bien sea por que han terminado su educación básica secundaria y por carecer de medios económicos no pueden ingresar a la universidad, o bien porque deben estudiar y trabajar al tiempo para proveerse lo

necesario (mayores de 18 años y menores de 20).

Considera la Sala que en situación simétrica se hallan quienes están terminando su educación universitaria después de haberse dedicado exclusivamente a sus estudios y ya preparados para ingresar al mercado laboral adquieren sus obligaciones propias emancipándose de sus progenitores, asumiendo directamente el pago de los aportes a la seguridad social (25 años o menos). En otras áreas de la Seguridad Social el Legislador ha dado un trato diferencial a los estudiantes con dedicación exclusiva obedeciendo a diferentes motivaciones que lo han llevado, por ejemplo, a extender los beneficios de la pensión de sobrevivientes hasta el momento en que los jóvenes estudiantes cumplan los 25 años de edad; momento en el cual se presume que estos están preparados para iniciar su vida laboral y, por tanto, pueden asumir directamente el pago de los aportes al sistema de la seguridad social integral.

Para el caso de la pensión de invalidez, el legislador quiso dar protección especial a un segmento joven de la población, permitiéndole acceder a dicha prestación originada en enfermedad o accidente no profesional, con unos requisitos menos rigurosos que para el resto de la población colombiana [...] ello, en razón a que los jóvenes se encuentran haciendo tránsito de la vida estudiantil a la vida laboral o en el mejor de los casos realizan las dos actividades concomitantemente. Es apenas obvio que a una persona joven que está iniciando su vida laboral no se le pueden exigir los mismos requisitos para acceder a un derecho prestacional como la pensión de invalidez, que a una persona mayor, con experiencia, pues se presume que la misma viene laborando desde tiempo atrás, bien sea de manera constante o interrumpida, pero que las más de las veces alcanzará a reunir las 50 semanas exigidas en los últimos tres años con anterioridad a la fecha de estructuración de la invalidez que exige la norma.”

4.3.1.2. Entre otras cosas, la Corte reforzó su argumento mostrando que en el derecho interno y en pronunciamientos de organismos especializados de derecho internacional, una persona es considerada joven, y protegida como tal, aproximadamente hasta los 26 años de edad.

4.3.1.3. La Ley 375 de 1997 “Por la cual se crea la ley de la juventud y se dictan otras disposiciones” señala que las personas jóvenes son aquellas que tienen edades entre los 14 a

26 años. En la sentencia T-777 de 2009, la Sala Novena de Revisión citó la exposición de motivos de dicha Ley, para mostrar que el legislador quiso que para fines de participación económica, social y política, se entendiera que conforman la población joven, aquellas personas que se encuentran entre las edades señaladas. Sostuvo la Corte:

“[...] “El día 4 de julio de 1997, fue sancionada la Ley 375 o Ley de la Juventud. Ella desarrolla el artículo 45 de la Constitución de 1991, que reconoce a la juventud como una población específica, con derechos y deberes, pero, sobre todo, como un sujeto activo con capacidad de participar en los diferentes escenarios donde se decide sobre su futuro. En sintonía con lo anterior, la ley pretende ser un marco de referencia para: “promover la formación integral del joven que contribuya a su desarrollo físico, psicológico, social y espiritual; a su vinculación y participación activa en la vida nacional, en lo social, lo económico y lo político como joven y ciudadano”. “ Además establece un marco definitorio sobre qué entiende el Estado colombiano por juventud (“se entiende por joven la persona entre 14 y 26 años de edad”), señala prioridades y determina hacia dónde deben dirigirse las acciones de las instituciones públicas, la sociedad civil y los propios jóvenes sobre esta población.” [...]”

4.3.1.3.1. Además, la norma hace mención expresa a la especialísima protección que gozan las personas que hacen parte de la población joven, que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta. Al respecto, el artículo 6° dispone:

“El Estado dará trato especial y preferente a los jóvenes que se encuentren en circunstancias de debilidad y vulnerabilidad manifiesta, con el fin de crear condiciones de igualdad real y efectiva para todos. Con tal propósito desarrollará programas que creen condiciones de vida digna para los jóvenes especialmente para los que viven en condiciones de extrema pobreza, centros urbanos, las comunidades afrocolombianas, indígenas y raizales e indigentes y para quienes se encuentren afectados por alguna discapacidad.”

4.3.1.4. En armonía con lo anterior, existen pronunciamientos de organismos especializados de derecho internacional que hacen referencia a las personas que integran la población joven, como aquellas que tienen entre 15 a 24 años de edad.¹⁰ En la Resolución 50/81 del 13 de marzo de 1996, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas puso en marcha el Programa de Acción Mundial para Jóvenes hasta el año 2000 y Subsiguientes. La

finalidad de este proyecto es la de elaborar el marco de protección integral para los jóvenes; para ello, se identifican las deficiencias de las políticas que han adoptado los Estados partes frente a diez materias concretas, denominadas como las diez esferas prioritarias, luego de ser identificadas se emiten recomendaciones y se trazan nuevas metas para mejorar el nivel de protección. En materia de salud, la Asamblea General ha llamado la atención sobre el deber de los Estados Partes de asegurar a los jóvenes que sufren alguna debilidad física o mental, el disfrute de todas las garantías a que tienen derecho en la legislación interna, en igualdad de condiciones que otros jóvenes.

4.3.1.4.1. De la misma forma, en la Resolución 54/120, la Asamblea General estimó que los programas nacionales sobre el desarrollo de los jóvenes, deben tener en cuenta las necesidades especiales de aquellos que se encuentra en circunstancias especialmente difíciles, que por sus condiciones físicas, de raza u origen social, han sido tradicionalmente discriminados.¹¹

4.3.1.5. Con fundamento en las consideraciones expuestas en la sentencia T-777 de 2009, la Corporación concluyó que en Colombia existe un déficit de protección de la juventud en lo referente al acceso a la pensión de invalidez. Sostuvo la Corte, en esa dirección, que el límite de “20 años de edad” desconoce la finalidad de la norma, la cual consiste en permitirle a la población joven acceder a la prestación por invalidez cumpliendo requisitos menos gravosos, tomando en cuenta que, por su edad no pueden acumular la densidad de cotizaciones que se exige a los demás trabajadores, y que existen normas legales internas que definen los límites legales de la juventud entre los 14 y los 26 años, en tanto que los organismos internacionales han señalado que ese periodo vital se extiende de los 15 a los 24 años. Con base en esas consideraciones, en el caso citado, la Sala Novena de Revisión amparó los derechos fundamentales de la accionante, y ordenó a la entidad demandada reconocerle el derecho a la pensión de invalidez, con fundamento en los requisitos dispuestos en parágrafo 1° del artículo 1 de la Ley 860 de 2003.¹²

4.3.2. Esta misma posición fue reiterada en la sentencia T-839 de 2010;¹³ en este fallo se trató el caso de un hombre que al momento de presentación de la acción de tutela, tenía de 27 años de edad. El 23 de diciembre de 2008, fue diagnosticado con pérdida de capacidad laboral del 90.65% de origen común, y fecha de estructuración del el 25 de julio de 2007. La entidad a la que le correspondía el reconocimiento de la pensión de invalidez, le negó el

derecho porque no había cotizado 50 semanas en los tres años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración de la invalidez. En esa oportunidad se reiteró que a través del parágrafo 1° del artículo 1 de la Ley 860 de 2003, el legislador quiso otorgar una protección especial a las personas que inician su vida laboral, permitiendo que accedan a la prestación por invalidez acreditando menos semanas de cotización. Sostuvo la Sala:

“[...] esta Corporación reiterará la sentencia T-777 de 2009 y dará eficacia directa a la Constitución en lo concerniente a los artículos 1° (Estado Social de derecho), 2° (fines esenciales del Estado), 13 (igualdad), 45 (derechos de los jóvenes y adolescentes), 48 (derecho a la seguridad social) y 53 (derecho al mínimo vital), y dadas las circunstancias especiales del presente caso, interpretará el artículo 1°, parágrafo 1°, de la Ley 860 de 2003 de manera amplia y favorable, comprendiendo dentro de los beneficiarios de la citada norma al joven [...]”

4.4. De ninguna forma la posición establecida por la Corte Constitucional en las sentencias señaladas, modifica el régimen legal vigente, contenido en el parágrafo 1° del artículo 1° de la Ley 860 de 2003. Lo que hizo la Corte, fue tomar casos puntuales en los cuales inaplicar dicha norma, respondía a la necesidad imperiosa de garantizar el goce efectivo de derechos fundamentales, especialmente a la seguridad social, de personas que por condición económica, social y familiar, y que se encontraban dentro del grupo de personas que hacen parte de la población joven, especialmente protegida, no cumplían de forma estricta los requisitos para acceder a la pensión de invalidez, siendo entonces necesario que este juez constitucional, por favorabilidad, aplicara la disposición de edad contenida en el parágrafo señalado.

4.5. Vistos los parámetros constitucionales bajo los cuales esta Corporación ha extendido el beneficio contenido en el parágrafo 1° del artículo 1 de la Ley 860 de 2003 a aquellas personas que superan los 20 años de edad, pero que acabando de iniciarse en la vida laboral, sufren una merma en sus capacidades físicas, psíquicas o sensoriales, que les impiden seguir trabajando, y por consiguiente continuar cotizando al Sistema de Seguridad Social, la Sala pasa a pronunciarse sobre el caso concreto del señor Manuel Alfonso Ramos Mera.

5. El señor Manuel Alfonso Ramos Mera tiene derecho a que BBVA Horizonte Pensiones y Cesantías le reconozca y pague la pensión de invalidez por riesgo común, por haber cotizado

26 semanas en el año inmediatamente anterior al momento de la declaratoria de su estado de invalidez, de acuerdo a lo dispuesto en el párrafo 1° del artículo 1 de la Ley 860 de 2003

5.1. El señor Manuel Alfonso Ramos, de 23 años de edad,¹⁴ sufrió un accidente de tránsito el 8 de febrero de 2010, que le dejó como secuela permanente hemiparesia derecha. A raíz de este hecho, fue calificado con pérdida de capacidad laboral del 65.75% de origen común, y fecha de estructuración la misma del accidente. Su pérdida de capacidad laboral fue declarada por Mafre Colombia Vida Seguros S.A. mediante el dictamen No. 2423 del 23 de mayo de 2011;¹⁵ con esta decisión, el actor solicitó a BBVA Pensiones Horizontes y Cesantías el reconocimiento de la pensión de invalidez. La entidad negó el acceso al derecho, argumentando que el actor cotizó 31.28 semanas en los 3 años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración de su invalidez,¹⁶ y la norma vigente para acceder a la pensión, es decir, el artículo 39 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 1 de la Ley 860 de 2003, exige como mínimo 50 semanas cotizadas.

5.2. No obstante, como quedó consignado en las consideraciones de esta providencia, el señor Manuel Alfonso Ramos se encuentra en una edad en la cual la legislación interna, pronunciamientos de organismos de derecho internacional, y la misma jurisprudencia constitucional, ha presumido que las personas a penas están iniciando su vida laboral; al mismo tiempo, entonces, inician su afiliación al Sistema en calidad de cotizantes. Y por eso mismo, el legislador quiso que al momento de acceder a la pensión de invalidez, se les exigiera menos semanas cotizadas, que las que se exigen a una persona que lleva más tiempo afiliada al Sistema.

5.3. En ese orden de ideas, y en atención al precedente constitucional fijado por esta Corporación en las sentencias T-777 de 2009 y T-839 de 2010, la Sala Primera de Revisión inaplicará en el caso concreto la edad 20 años, como límite de edad hasta la cual una persona sobre la cual se presume que inicia su vida laboral, accede a la pensión de invalidez habiendo cotizado 26 semanas en el año inmediatamente anterior al hecho causante de la invalidez o su declaratoria.

5.3.1. En el caso del peticionario, según se ha explicado, debe darse aplicación al párrafo 1° del artículo 1° de la Ley 860 de 2003, que modificó el artículo 39 de la Ley 100 de 1993.

En ese párrafo, al momento de definir el requisito de densidad de semanas cotizadas para acceder a la pensión de invalidez, el Legislador estableció una regla distinta a la que planteó en los incisos primero y segundo de la misma disposición, que tratan de la pensión de invalidez por enfermedad, y la causada por accidente, respectivamente.

5.3.2. Así, mientras en el primer inciso se plantea que el interesado debe acreditar 50 semanas dentro de los tres años anteriores a la fecha de estructuración y en el inciso segundo se establece que debe acreditar el mismo número de semanas dentro de los tres años anteriores al hecho causante de la misma, en el párrafo se definió como requisito contar con 26 semanas en el año anterior al hecho causante o su declaratoria.

5.3.3. La redacción de la disposición, así como el uso de la disyunción “o”, permiten inferir de la simple lectura del párrafo, que en el caso de la pensión de invalidez para personas menores de 20 años (aplicable hasta los 26 años con base en el precedente previamente citado) existen dos alternativas plausibles para efectuar el conteo de las semanas exigidas por la ley para acceder al derecho. Este puede realizarse desde el hecho causante de la invalidez o desde la declaratoria de tal invalidez.

5.3.4. Los criterios de efecto útil e interpretación finalista, obligan al intérprete a dotar de sentido las expresiones utilizadas por el Legislador para que cumplan los fines a los que objetivamente se dirige la norma objeto de aplicación. En este caso, es claro que el Congreso de la República previó una regulación independiente para un caso en alguna medida excepcional. La eventual pérdida de capacidad laboral superior al 50% de personas que apenas inician su vida laboral. Esa situación puede crear dificultades para que la persona interesada en acceder a la prestación acredite un amplio número de semanas antes de la fecha de estructuración de invalidez por enfermedad, o ante un evento que afecte drásticamente su capacidad laboral, lo que explica que en el párrafo destinado a la protección de este grupo poblacional se haya incorporado la posibilidad de efectuar el conteo de semanas desde la declaratoria de invalidez o desde el evento que ocasiona la invalidez.

5.3.5. En ese orden de ideas, en aquellas circunstancias en las cuales exista duda sobre la estructuración de la invalidez y la persona pueda seguir cotizando, la posibilidad de analizar su situación realizando el conteo de semanas en el año anterior a la fecha del dictamen redundará en beneficio del afectado. En las hipótesis en que el evento causante de la

disminución de capacidad laboral conlleve la imposibilidad de cotizar puede resultar más favorable para el trabajador que el conteo se efectúe tomando como referencia el año anterior a la fecha en que ocurrió el mismo. Por ello, en aplicación del principio de favorabilidad laboral (artículo 53 de la Constitución Política) corresponde a las administradoras de fondos de pensiones verificar cuál de las dos opciones resulta más beneficiosa para el interesado al momento de resolver su situación pensional.

5.3.6. En el caso concreto se dio la siguiente situación: BBVA Horizonte Pensiones y Cesantías solicitó a Mapfre Colombia Vida Seguros S.A. calificar el estado de pérdida de capacidad laboral del actor en mayo de 2011, a pesar de que el accidente que originó su situación de invalidez tuvo lugar el 8 de febrero de 2010. Así, como se ve, había transcurrido más de un año antes que pudiera determinarse la condición real de capacidad laboral del actor, y durante ese tiempo, este último continuó cotizando al sistema.

5.3.7. Las características del caso concreto demuestran entonces que se trata de un supuesto en el cual debe adelantarse el conteo de semanas en el año inmediatamente anterior a la fecha en que se profirió el dictamen de invalidez, siguiendo lo dispuesto por el Legislador, tanto a partir de la redacción del parágrafo 1° del artículo 1° de la Ley 860 de 2003, como desde la interpretación de la disposición efectuada en esta sentencia con base en el principio de favorabilidad.

5.3.8. Dado que el dictamen de pérdida de capacidad laboral fue proferido el 23 de mayo de 2011, la entidad accionada deberá reconocer el derecho pensional, haciendo el conteo de semanas respectivas durante el período comprendido entre el 23 de mayo de 2010 y el 23 de mayo de 2011, tiempo en el cual, según el registro aportado al expediente de tutela, el actor cotizó más de 36 semanas.¹⁷

5.4. En consecuencia, la Sala revocará el fallo de única instancia proferido por el Juzgado Veintiuno Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Cali que declaró la improcedencia de la acción, y en su lugar, protegerá sus derechos fundamentales, ordenando a la entidad accionada que le reconozca y pague la pensión de invalidez por riesgo común, desde el momento en que se declaró su estado de invalidez, esto es, desde el 23 de mayo de 2011, día en que Mapfre Colombia Vida Seguros S.A. expidió el dictamen de pérdida de capacidad laboral correspondiente.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- REVOCAR el fallo proferido en única instancia por el Juzgado Veintiuno Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Cali, el quince (15) de mayo de dos mil doce (2012), dentro del proceso de tutela de Fabiola Varela Muñoz, actuando como apoderada judicial de Manuel Alfonso Ramos Mera, contra BBVA Horizonte Pensiones y Cesantías, que declaró la improcedencia de la acción, y en su lugar, amparar los derechos fundamentales a la vida digna, al mínimo vital y a la seguridad social del peticionario.

Segundo.- ORDENAR a BBVA Horizonte Pensiones y Cesantías que en el término de cinco (05) días hábiles contados a partir de la notificación de esta providencia, reconozca y pague la pensión de invalidez por riesgo común al señor Manuel Alfonso Ramos Mera, desde el momento en que se declaró su estado de invalidez, esto es, desde el 23 de mayo de 2011, fecha en que Mafre Colombia Vida Seguros S.A. expidió el dictamen de pérdida de capacidad laboral correspondiente.

Tercero.- ORDENAR a BBVA Horizonte Pensiones y Cesantías que remita a este despacho copia del acto administrativo a través del cual se reconozca el derecho pensional al señor Manuel Alfonso Ramos Mera, en el término de los cinco (05) días siguientes a la ejecutoria del acto.

Cuarto.- Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Folio 9 del cuaderno de revisión de tutela.

2 Corte Constitucional, sentencia T-777 de 2009 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

3 De conformidad con el numeral 1 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 “por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política,” la acción de tutela será improcedente en aquellos casos en que existan otros medios de defensa judicial al alcance del accionante. Ello significa que existiendo tales medios, corresponde al actor agotarlos, antes de acudir la vía constitucional; a esto se refiere el carácter subsidiario de la acción de tutela.

4 Decreto 2591 de 1991, “por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política.”

5 Escrito de tutela, folios 2 a 8 del cuaderno principal. En adelante siempre que se haga mención a un folio, se entenderá que hace parte del cuaderno principal a menos que se diga expresamente otra cosa.

6 Corte Constitucional, sentencia T-285 de 2010 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

7 Artículo 38 de la Ley 100 de 1993: ESTADO DE INVALIDEZ. Para los efectos del presente capítulo se considera inválida la persona que por cualquier causa de origen no profesional, no provocada intencionalmente, hubiere perdido el 50% o más de su capacidad laboral.

8 En la sentencia C-428 de 2009 (M.P. Mauricio González Cuervo, SPV. María Victoria Calle

Correa, Jorge Iván Palacio Palacio y Luis Ernesto Vargas Silva) se estudió la constitucionalidad del artículo 1° de la Ley 860 de 2003 y se decidió: “Primero. Declarar EXEQUIBLE el numeral 1° del artículo 1° de la Ley 860 de 2003, salvo la expresión “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”, la cual se declarará INEXEQUIBLE. Segundo.- Declarar EXEQUIBLE el numeral 2° del artículo 1° de la Ley 860 de 2003, salvo la expresión “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”, la cual se declara INEXEQUIBLE.” No se presentaron cargos de inconstitucionalidad contra los parágrafos 1° y 2° del mismo artículo.

9 (i) Constitución Política, artículo 48: la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley. (ii) Ley 100 de 1993 “Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones,” artículo 2°: “c. SOLIDARIDAD. Es la práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades bajo el principio del más fuerte hacia el más débil. Es deber del Estado garantizar la solidaridad en el régimen de Seguridad Social mediante su participación, control y dirección del mismo. Los recursos provenientes del erario público en el Sistema de Seguridad se aplicarán siempre a los grupos de población más vulnerables.”

10 Organización Mundial de la Salud, Ginebra 1986: La Salud de los Jóvenes: un desafío para la sociedad; Informe de un Grupo de Estudios para la OMS acerca de los jóvenes y la “salud para todos en el año 2000”: para los fines del Año Internacional de la Juventud, las Naciones Unidas ha definido “juventud” como el periodo entre 15 y 24 años de edad [...].

11 Sobre protección internacional a la juventud, ver también: (i) Resolución 54/120 del 20 de enero de 2000 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, que declara el 12 de agosto como el Día Internacional de Juventud. Además, pide a los Estados, los órganos, organismos especializados y comisiones regionales de las Naciones Unidas, y a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales que intercambien sus

conocimientos y experiencia en las cuestiones relacionadas con la juventud y establezcan los medios adecuados para hacerlo; (ii) Resolución 60/2 del 27 de octubre de 2005 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas; y (iii) Resolución 2007/27 Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas “Suplemento al Programa de Acción Mundial para Jóvenes hasta el año 2000 y Subsiguientes.”

12 Para fundamentar el déficit de protección de la juventud declarado por la Corporación en la sentencia T-777 de 2009, se hizo alusión al argumento según el cual en la exposición de motivos de la Ley 860 de 2003, el legislador no explicó las razones para escoger como edad límite 20 años: “ Después de examinar las gacetas del Congreso y de indagar por la exposición de motivos que llevó al Legislador a tomar como referencia la edad de 20 años y no la de 25 por ejemplo, como si lo hiciera en la prolongación del beneficio de la pensión de sobrevivientes, repara la Sala que no existe una argumentación razonable que permita excluir de este beneficio a una persona de 23 años que se encuentra en simétrica situación fáctica que una persona de 20 años. Dicha edad (20 años) no se ve motivada en las gacetas números 508 y 533 que datan de los días viernes 15 y 22 de noviembre del año 2002. Tampoco está motivada en las gacetas números 44, 51 y 60 de los días 5,7 y 18 de febrero respectivamente, todas ellas del año 2003; así como tampoco en la gaceta del 15 de abril de este mismo año, en las cuales se expusieron los motivos de la ley 797 por medio de la cual se reformaban algunas disposiciones en el sistema General de Pensiones previstas en la Ley 100 de 1993 y se adoptaban otras disposiciones y que a su vez fue declarada inexecutable en algunos de sus apartes por esta Corporación mediante Sentencia C-1053 de 2003. De igual manera tampoco se motivó en la gaceta número 690 del 18 de diciembre de 2003 donde se aprobó el texto definitivo de la Ley 860 del mismo año, que reemplazó los artículos 11 y siguientes de la ley 797 de 2003 declarados inexecutables por esta Corporación mediante la sentencia antes citada. Por tanto, considera la Sala que este beneficio atribuido a los jóvenes menores de 20 años puede predicarse in extenso a aquellas personas que como la accionante se encuentre en idénticas situaciones fácticas que una joven que apenas comienza su vida laboral a los 23 años [...].”

13 Corte Constitucional, sentencia T-839 de 2010 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

14 El peticionario nació el 2 de febrero de 1989, según se anota en el dictamen de pérdida de capacidad laboral realizado por BBVA Horizonte Pensiones y Cesantías (folios 13 a 15).

15 Folio 13.

16 Folios 24 a 30.

17 Folio 9 del cuaderno de revisión de tutela.