COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

# Sentencia SU/588/16

| | |
|---|---|
| **Corte** | Corte Constitucional |
| **Tipo** | Sentencia de unificación |
| **Referencia** | SU/588/16 |
| **Expediente** | — |
| **Fecha** | 2015-12-18 |
| **Sala** | Sala Plena |
| **Magistrado ponente** | ALEJANDRO LINARES CANTILLO |
| **Partes** | — |

## Temas que titula la Corte Constitucional

- Accion De Tutela Para Ordenar Reconocimiento Y Pago De La Pension De Invalidez
- Accion De Tutela Para El Reconocimiento De Pension De Invalidez
- Personas Con Discapacidad Como Sujetos De Especial Proteccion Constitucional
- Pension De Invalidez De Persona Con Enfermedad Cronica, Degenerativa O Congenita
- Pension De Invalidez
- Caracter Vinculante De La Jurisprudencia Constitucional

## Resumen del caso (según la propia sentencia)

Debe, a través de todos sus estamentos, garantizar a todas las personas el efectivo goce de sus derechos constitucionales. En desarrollo de dicho mandato, la protección que debe brindarse a las personas en condición de discapacidad

## Texto completo

SU588-16 Sentencia SU588/16 ACCION DE TUTELA PARA ORDENAR RECONOCIMIENTO Y PAGO DE LA PENSION DE INVALIDEZ- Procedencia excepcional ACCION DE TUTELA PARA EL RECONOCIMIENTO DE PENSION DE INVALIDEZ- Reglas de procedencia PERSONAS CON DISCAPACIDAD COMO SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCION CONSTITUCIONAL- Protección nacional e internacional El Estado Colombiano debe, a través de todos sus estamentos, garantizar a todas las personas el efectivo goce de sus derechos constitucionales. En desarrollo de dicho mandato, la protección que debe brindarse a las personas en condición de discapacidad debe ser integral, en el entendido de que, tratándose de un grupo poblacional tradicionalmente discriminado y marginado, corresponde a todas las ramas del poder público, garantizar la igualdad plena de estas personas frente a todos los integrantes de la sociedad en cuanto al acceso a la educación, trabajo, salud, pensiones, libertades y demás prerrogativas que, en definitiva, les permita gozar de una vida digna, deber que además de estar contenido en la Constitución, también se encuentra consignado en diferentes instrumentos internacionales y normas jurídicas expedidas por el legislador.

PENSION DE INVALIDEZ DE PERSONA CON ENFERMEDAD CRONICA, DEGENERATIVA O CONGENITA- Régimen jurídico PENSION DE INVALIDEZ- Reglas establecidas por la Corte Constitucional para determinar la fecha de estructuración de la invalidez en los casos de enfermedad degenerativa, crónica o congénita PENSION DE INVALIDEZ DE PERSONA CON ENFERMEDAD CRONICA, DEGENERATIVA O CONGENITA- Fecha de estructuración de la invalidez desde el momento de la pérdida permanente y definitiva de la capacidad laboral PENSION

DE INVALIDEZ DE PERSONA CON ENFERMEDAD CRONICA, DEGENERATIVA O CONGENITA- Se deberán tener en cuenta las semanas cotizadas con posterioridad a la fecha de estructuración del estado de invalidez Esta Corte ha precisado que se deberán tener en cuenta las semanas cotizadas con posterioridad a la fecha de estructuración del estado de invalidez, en tanto que, de lo contrario, se impondría a la persona una condición imposible de cumplir y se estarían desconociendo una serie de principios de orden constitucional tales como (i) el principio de universalidad; (ii) el principio de solidaridad; (iii) el principio de integralidad ; (v) el principio de prevalencia de la realidad en materia laboral y de seguridad social, así como (v) la buena fe . Además, con este proceder se estarían vulnerando los derechos fundamentales de las personas en condición de discapacidad, que son sujetos de especial protección constitucional, pues dicha interpretación es, a todas luces, discriminatoria e implica que las personas con enfermedades congénitas, degenerativas y/o crónicas, según las circunstancias, no accederán a un derecho pensional.

CARACTER VINCULANTE DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL- Razones en que se fundamenta La fuerza vinculante de la jurisprudencia proferida por esta Corte, responde tanto a la calidad del tribunal constitucional, como la función que la Constitución le otorgó, puesto que, en primer lugar se trata de órgano de cierre de la jurisdicción constitucional y, en segundo lugar, su finalidad es ser la guardiana de la supremacía y de la integridad de la Constitució n .

CAPACIDAD LABORAL RESIDUAL- Concepto Se trata de la posibilidad que tiene una persona de ejercer una actividad productiva que le permita garantizar la satisfacción de sus necesidades básicas, pese a las consecuencias de la enfermedad .

SENTENCIAS DE UNIFICACION- Carácter vinculante por razón del principio de legalidad SENTENCIAS DE UNIFICACION DEL CONSEJO DE ESTADO- Carácter vinculante CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO- Se reconoció pensión de invalidez Referencia: Expediente T- 5.526.649 Acción de tutela interpuesta por Orlando Ramos Robayo contra Colpensiones Magistrado Ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO Bogotá D.C., jueves veintisiete (27) de octubre de dos mil dieciséis (2016) La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por las magistradas Gloria Stella Ortiz Delgado y María Victoria Calle Correa, quien la preside, y por los magistrados Aquiles Arrieta Gómez, Alejando Linares Cantillo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio, Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente SENTENCIA Dentro del proceso de revisión de la sentencia adoptada por el Juzgado Treinta y Siete (37) Civil del Circuito de Bogotá, en la que se estudió la vulneración de los derechos fundamentales a la seguridad social, vida digna y mínimo vital del señor Orlando Ramos Robayo, por parte de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones.

I. ANTECEDENTES A. LA DEMANDA DE TUTEL A El señor Orlando Ramos Robayo, interpuso acción de tutela en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones por la posible vulneración de sus derechos constitucionales fundamentales a la seguridad social, vida digna y mínimo vital. Como fundamento de lo anterior, argumentó que Colpensiones se negó a reconocerle y pagarle la pensión de invalidez porque no cuenta con un número de semanas cotizadas dentro de los tres años anteriores a la fecha de estructuración de su discapacidad, la cual fue fijada el día de su nacimiento. Considera, a su juicio, que este proceder desconoció su capacidad laboral residual, pues pese a su enfermedad congénita pudo laborar y aportar al Sistema General de Seguridad Social durante varios años.

B. HECHOS RELEVANTES 1. El señor Orlando Ramos Robayo, quien actúa en el presente trámite de tutela a través de apoderada, refiere que nació el 23 de noviembre de 1953 [1] con una invalidez permanente, puesto que es sordomudo [2] .

2. Manifiesta que a pesar de su condición, siguió una vida normal lo que le permitió laborar y cotizar al extinto Instituto de Seguros Sociales, hoy Colpensiones, desde el 25 de septiembre de 1986 hasta el 25 de noviembre de 2014, acreditando un total de 604 semanas, con algunas interrupciones.

3. Refiere que el día 21 de febrero de 2014, Colpensiones le notificó el dictamen de calificación de pérdida de capacidad laboral de fecha 25 de noviembre de 2013, en el que le otorgó un porcentaje de invalidez del 52.5% por enfermedad común, con fecha de estructuración del 23 de noviembre de 1953, es decir el día de su nacimiento [3] .

4. Manifiesta que debido al porcentaje de disminución de capacidad laboral otorgado, continuó con los trámites para solicitar el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez o de la pensión de vejez anticipada por invalidez. Sin embargo, ambas solicitudes fueron despachadas de manera desfavorable por parte de Colpensiones el día14 de agosto de 2014, con el argumento que el señor Ramos Robayo no tenía semanas cotizadas con anterioridad a la fecha de estructuración de la invalidez [4] .

5. Interpuestos los recursos de reposición y en subsidio de apelación, Colpensiones procedió a rechazarlos por encontrarse por fuera de los términos establecido en la Ley. Sin embargo, profirió la Resolución GNR 415509 del 2 de diciembre de 2014, mediante la cual realizó un nuevo estudio de la solicitud hecha por el señor Ramos Robayo relativa al reconocimiento de las pensiones de invalidez o de vejez anticipada por invalidez. Al respecto, determinó que no era procedente el reconocimiento de alguna de las prestaciones, en atención a que el señor Ramos Robayo no cumplía con los requisitos establecidos en la Ley [5] para hacerse acreedor de alguna de las dos [6] .

6. Por último, el accionante manifiesta que en este caso la tutela es procedente para amparar sus derechos fundamentales, puesto que el medio de defensa ordinario no es idóneo ni eficaz debido a su discapacidad, lo que lo convierte en un sujeto de especial protección constitucional, de acuerdo a la jurisprudencia de esta Corte.

C. RESPUESTA DE LA ENTIDAD ACCIONADA Colpensiones 7. Debidamente notificada de la acción de tutela en su contra mediante Auto del 10 de diciembre de 2015 expedido por el Juzgado Treinta y Siete Civil del Circuito de Bogotá, Colpensiones se pronunció dentro del trámite de la referencia a través de escrito aportado al despacho de manera extemporánea, en el que solicitó que el amparo fuera declarado improcedente.

7.1. Al respecto manifestó que de acuerdo al artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela será improcedente cuando en el caso concreto existan otros mecanismos o medios de defensa judicial, razón por la cual, toda controversia que se presente entre beneficiarios o usuarios, empleadores y entidades administradoras deberá ser resuelta por la jurisdicción ordinaria laboral de acuerdo a lo contenido en numeral 4 del artículo 2 del Código Procesal del Trabajo.

7.2. Asimismo, refirió que de acuerdo a lo expresado por el accionante, Colpensiones ha contestado las solicitudes de reconocimiento de las pensiones de invalidez y vejez anticipada por invalidez, dentro del término apropiado y con fundamentos normativos aplicables al caso.

D. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN Única Instancia: Juzgado Treinta y Siete (37) Civil del Circuito de Bogotá 8. El 18 de diciembre de 2015, el Juzgado Treinta y Siete (37) Civil del Circuito de Bogotá profirió sentencia dentro del trámite bajo estudio, a través de la cual negó el amparo de los derechos fundamentales a la seguridad social, vida digna y mínimo vital.

8.1. Sobre el particular, el despacho judicial advirtió que el señor Orlando Ramos Robayo cuenta con otros mecanismos de defensa judicial para debatir el reconocimiento y pago de las prestaciones solicitudes, refirió que el accionante no aportó prueba si quiera sumaria que permitiera demostrar que el medio judicial fuera ineficaz para lograr la protección de sus derechos.

8.2. Adicionalmente, el a quo anotó que Colpensiones fundamentó su decisión en la normatividad aplicable al caso, de acuerdo con las condiciones del señor Ramos Robayo y las semanas cotizadas E.

ACTUACIONES ADELANTADAS ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y PRUEBAS RECAUDADAS EN SEDE DE REVISIÓN 9. En sesión del 27 de julio de 2016, la Sala Plena decidió avocar el conocimiento del expediente T-5.526.649, para resolverlo por medio de una sentencia de unificación, de forma tal que se pueda reiterar la jurisprudencia proferida por esta Corte respecto de la capacidad laboral residual en el caso de enfermedades congénitas, crónicas y degenerativas.

En atención a las cuestiones constitucionales y de trámite antes descritas, la Sala Plena de la Corte Constitucional es competente para revisar la decisión judicial mencionada, con base en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y lo desarrollado en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Auto de pruebas del 13 de julio de 2016 10. El día 13 de julio de 2016, el magistrado sustanciador en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y con el ánimo de obtener los elementos de juicio necesarios para adoptar una mejor decisión, decidió mediante auto decretar la práctica de pruebas [7] .

Para ello, ofició al señor Orlando Ramos Robayo, para que dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de la providencia procediera a informar acerca de lo siguiente:

“ PRIMERO. Por Secretaría General de esta Corporación, OFÍCIESE al señor Orlando Ramos Robayo, para que dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de la notificación de esta providencia, se complemente la información suministrada en la acción de tutela y exprese lo que considere pertinente. De esta manera, se le solicita al accionante que proceda a informar:

(i) Cuáles son sus ingresos mensuales. De no tener ninguno, manifieste a este despacho de qué manera cubre sus gastos personales. (ii) Explique cuáles son sus gastos mensuales, a cuánto ascienden y si en la actualidad tiene alguna persona a su cargo (iii) Explique a este despacho si ha iniciado algún proceso ante la jurisdicción ordinaria por los hechos referidos en la acción de tutela interpuesta.

Para dar respuesta a lo anterior, remita a esta Corporación, las pruebas o soportes correspondientes [1] ”. De la misma manera, ofició a Colpensiones para que remitiera a esta Corte la historia laboral completa y detallada del accionante, con el fin de conocer con exactitud la totalidad de semanas que actualmente tiene cotizadas al sistema:

“SEGUNDO. Por Secretaría General de esta Corporación, OFÍCIESE a la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, para que dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de la notificación de este providencia, remita a este despacho la historia laboral del señor Orlando Ramos Robayo, con el fin de conocer con exactitud las semanas que hasta la fecha tiene cotizadas.

Para dar respuesta a lo anterior, remita a esta Corporación, las pruebas o soportes correspondientes [1] .” 11. Como respuesta de lo anterior, el día 4 de agosto de 2016 la Secretaría General de esta Corporación, puso en conocimiento del Magistrado Sustanciador que durante el término establecido, únicamente se recibió comunicación de fecha 27 de julio de 2016 suscrita por Colpensiones, a través de la cual remitió la historia laboral completa y detallada del señor Orlando Ramos Robayo a esta Corporación [8] .

Auto de pruebas y de vinculación del 29 de agosto de 2016 12. Con el ánimo de obtener elementos probatorios adicionales y de garantizar el debido proceso de todos aquellos sujetos que podrían verse afectados con la decisión que esta Sala llegue a tomar en el caso bajo estudio, el Magistrado Sustanciador, a través de auto del 29 de agosto de 2016, decidió vincular al presente trámite de tutela al Grupo Médico Laboral de Colpensiones, en tanto que, fue la autoridad médico laboral que calificó el estado de invalidez del señor Orlando Ramos Robayo y a la Junta Nacional de Calificación

de la Invalidez, en su calidad de autoridad nacional encargada de resolver las apelaciones que se presenten contra los dictámenes proferidos por las Juntas Regionales [9] .

A través de la citada providencia, el magistrado sustanciador decidió decretar pruebas y, en esa medida, ofició a ambas entidades para que dentro del término de cinco (5) días hábiles siguientes al recibo de la comunicación procedieran a informar a la Sala lo siguiente:

“ Cuarto.- Adicionalmente, el Grupo Medico Laboral de Colpensiones y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez dentro del término de cinco (5) días hábiles siguientes al recibo de la notificación de esta providencia, deberá INFORMAR : (i) ¿Cuáles son los criterios tenidos en cuenta al momento de determinar que la fecha de estructuración de la invalidez de una persona corresponde a la fecha de su nacimiento?; (ii) Cuando se determina que la fecha de estructuración de la pérdida de capacidad laboral es la misma fecha de nacimiento del evaluado ¿tienen en cuenta el hecho de que el evaluado haya podido trabajar? ¿El concepto de capacidad residual es tenido en cuenta por la Junta de Calificación al momento de decidir sobre la fecha de estructuración?” 12.1. Una vez vencido el término establecido en la providencia, la Secretaría General de esta Corporación en oficio de fecha 9 de septiembre de 2016, procedió a informar al Magistrado sustanciador que no se habían recibido comunicaciones por parte de ninguno de los vinculados al trámite de tutela [10] .

12.2. Sin embargo, el día 14 de septiembre de 2016, la Secretaría General de esta Corte remite al Magistrado sustanciador oficio suscrito por la Junta Nacional de Calificación de la Invalidez de agosto de 2016, a través del cual se pronuncia respecto de los hechos y pruebas puestas a su consideración [11] .

De la misma forma, el día 15 de septiembre de 2016, esta Corte recibe comunicación escrita suscrita por Colpensiones, en la que se pronuncia respecto de las cuestiones puestas a su consideración [12] .

Junta Nacional de Calificación de la Invalidez [13] 13. En escrito dirigido a esta Corporación, la Junta Nacional de Calificación de la Invalidez solicita su desvinculación de la presente acción de tutela. Como fundamento de lo anterior refiere que, una vez revisadas sus bases de datos encontraron que a la fecha no existe ningún trámite a nombre del señor Orlando Ramos Robayo en dicha entidad.

Anota la Junta Nacional que, de conformidad con el artículo 52 de la Ley 962 de 2005, así como de los artículos 13, 43 y 44 del Decreto 1352 de 2013, su competencia se limita a tratarse del organismo calificador de última instancia, por lo que sólo tiene conocimiento de aquellos dictámenes que hayan sido expedidos por las Juntas Regionales de Calificación de la Invalidez, que hayan sido apelados por los interesados.

En esa medida, consideró la entidad que las cuestiones planteadas por esta Corporación debían ser resultas por la autoridad que calificó al señor Orlando Ramos Robayo.

Grupo Médico Laboral de Colpensiones [14] 14. Mediante escrito de fecha 13 de septiembre de 2016, el Grupo de Medicina Laboral de Colpensiones respondió los cuestionamientos planteados en el Auto de fecha 29 de agosto de 2016.

14.1. Respecto de la pregunta relativa a los criterios tenidos en cuenta al para determinar que la fecha de estructuración de la invalidez de una persona coincide con su día de nacimiento o una fecha cercana esta, Colpensiones manifestó que dicha consideración es realizada de conformidad con lo establecido en el Manual único de Calificación de Invalidez [15] , norma que regula los procedimientos y parámetros sobre los cuales debe ser evaluada la disminución de capacidad laboral de una persona.

14.2. Sin embargo, Colpensiones refirió que tratándose de casos en los cuales la persona padece de una enfermedad congénita, crónica y/o degenerativa, la contabilización de las semanas no se realiza con base a la fecha de estructuración fijada por la respectiva autoridad médico laboral, sino con fundamento en la fecha en la que se emite el dictamen que

declara la pérdida de capacidad laboral permanente y definitiva. Lo anterior, de acuerdo a lo establecido en las sentencias T-671 de 2011, T-752 de 2014 y T-483 de 2014 proferidas por esta Corporación, ya que de otra manera se desconocería la capacidad que tuvo la persona para laborar y, por lo tanto, de aportar al Sistema.

La segunda pregunta formulada en el citado auto, tenía como fin conocer si al momento de realizar el dictamen y de fijar la fecha de estructuración se tiene en cuenta (i) el hecho de que la persona haya podido trabajar y (ii) el concepto de capacidad laboral residual. Al respecto, Colpensiones indicó que ambos factores son tenidos en cuenta, puesto que así lo indican los Decreto 917 de 1999 y 1507 de 2014, los cuales exigen una adecuada calificación por parte de los profesionales con el fin de determinar el grado de afectación que padece el accionante la posibilidad que tiene de trabajar con restricciones en ese caso, es decir, de hacer uso de su capacidad laboral residual.

14.3. Colpensiones termina indicando que, se les reconoce el derecho a la pensión de invalidez a aquellas personas que cumplen con los requisitos exigidos en la Ley 860 de 2003 y, para el caso específico de las personas con padecimientos congénitos, crónicos o degenerativos, siempre que el número de semanas sea acreditado con anterioridad a la fecha del dictamen.

Auto de pruebas del 9 de septiembre de 2016 15. El día 9 de septiembre de 2016, el Magistrado sustanciador profirió un nuevo auto de pruebas con la intención de confirmar la información que apareció reseñada en el Registro Único de Afiliados – RUAF- a cargo del Ministerio de Salud y de la Protección Social, en la que se consignaba que al señor Orlando Ramos Robayo ya le había sido reconocida la pensión de invalidez. Por lo anterior, se ofició a Colpensiones para que dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de la comunicación procediera a informar lo siguiente:

“PRIMERO. Por Secretaría General de esta Corporación, OFÍCIESE a la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones –, para que dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de la notificación de esta providencia, informe al despacho si al señor Orlando Ramos Robayo le fue reconocida algún derecho pensional, particularmente la pensión de invalidez. De ser afirmativa la anterior respuesta, informe al despacho si el señor Orlando Ramos Robayo ya se encuentra en la nómina de pensionados.

Para dar respuesta a lo anterior, remita a esta Corporación, copia del acto administrativo a través del cual se reconoció el derecho pensional y los demás soportes que considere pertinentes [16] .” 15.1. El día 26 de septiembre de 2016, la Secretaría General de esta Corporación remitió oficio suscrito por Colpensiones de fecha 14 de septiembre de 2016, a través del cual, informa que mediante la Resolución GNR 1469 del 5 de Enero de 2016, notificada el 25 de febrero de 2016, esa entidad reconoció al señor Orlando Ramos Robayo la pensión de invalidez en cuantía de un salario mínimo mensual legal vigente, información que fue sustentada con la copia simple del referido acto administrativo [17] .

15.2. De la misma forma, Colpensiones remitió a esta Corporación una certificación expedida por la Gerencia de Nómina de Pensionados de esa entidad, en la que consta que para el mes de agosto de 2016, el señor Orlando Ramos Robayo se encuentra en nómina de pensionados y le fue consignado el valor de su prestación a la cuenta de ahorros con el respectivo deducido correspondiente al pago realizado a la EPS [18] .

II. CONSIDERACIONES A. COMPETENCIA 16. A través del Auto del veintisiete (27) de mayo de dos mil dieciséis (2016) expedido por la Sala Quinta (5) de Selección de Tutelas, esta Corporación escogió el presente caso para revisión. Por lo anterior, la correspondiente Sala asumió competencia para proferir sentencia dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86, inciso 2 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

16.1. El día 27 de julio de 2016, el Magistrado sustanciador, en aplicación del artículo 61 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional, decidió informar a la Sala Plena acerca de la necesidad de que ésta, en cumplimiento de su función

de unificar jurisprudencia y por la trascendencia del tema, asumiera la competencia de la acción de tutela de la referencia [19] .

16.2. En sesión del 27 de julio de 2016, la Sala Plena decidió avocar el conocimiento del expediente T-5.526.649, para resolverlo por medio de una sentencia de unificación, de forma tal que se pueda reiterar la jurisprudencia proferida por esta Corte respecto de la capacidad laboral residual en el caso de enfermedades congénitas, crónicas y/o degenerativas.

16.3. En atención a las cuestiones constitucionales y de trámite antes descritas, la Sala Plena de la Corte Constitucional es competente para revisar la decisión judicial mencionada, con base en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y lo desarrollado en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

B. CUESTIÓN PREVIA: PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA 17. De acuerdo a lo establecido en el Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela debe acreditar unos requisitos que permitan establecer su procedencia para resolver el problema jurídico puesto en conocimiento del juez constitucional. Así las cosas, la Sala Plena de la Corte Constitucional procederá a realizar un análisis sobre (i) la legitimación en la causa por activa y por pasiva; (ii) la inmediatez y, por último, (iii) la subsidiariedad.

17.1. Legitimación por activa : El accionante interpone acción de tutela en a través de apoderado [20] acorde con el artículo 86 de la Carta Política [21] , el cual establece que toda persona que considere que sus derechos fundamentales han sido vulnerados o se encuentren amenazados, podrá interponer acción de tutela en nombre propio o a través de un representante que actúe en su nombre.

17.2. Legitimación por pasiva : El artículo 5 del Decreto 2591 de 1991 [22] establece que la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de una autoridad pública que haya violado, viole o amenace un derecho fundamental. En el caso que nos ocupa, la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones es una empresa industrial y comercial del Estado y, en esa medida, goza de legitimación en la causa por pasiva dentro del presente trámite de tutela. Esto no quiere decir, que según las circunstancias de cada caso, pueda proceder la acción de tutela respecto de particulares, lo que no ocurre en el presente caso.

17.3. Inmediatez: Respecto del requisito de inmediatez, creado por la jurisprudencia constitucional para asegurar la efectividad y la pertinencia de la de la acción de tutela, la Sala encuentra que la resolución GNR 415509, a través de la cual Colpensiones resolvió el recurso de reposición y en subsidio de apelación interpuesto por el accionante contra un acto administrativo previo en el que se le negó el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez, es de fecha 2 de diciembre de 2014 y la acción de tutela que actualmente revisa la Sala fue interpuesta el día 7 de diciembre de 2015, es decir que, entre la última actuación administrativa desplegada y el ejercicio del amparo constitucional transcurrió más de 1 año, término que la jurisprudencia de esta Corporación ha considerado inoportuno atendiendo a las características propias de la acción de tutela.

17.3.1. El principio de inmediatez de la acción de tutela está instituido para asegurar la efectividad del amparo y, particularmente, garantizar la protección inmediata de los derechos fundamentales que se hayan visto vulnerados por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular en los casos previstos en la Constitución y demás normas reglamentarias, así como en la jurisprudencia de esta Corporación. Por lo tanto, el transcurso de un lapso de tiempo desproporcionado entre los hechos y la interposición del amparo tornaría a la acción de improcedente, puesto que desatendería su fin principal.

17.3.2. Sin embargo, esta Corte también ha expresado que al juez de tutela le corresponde, en cada caso, verificar las particularidades de la conducta que causa la vulneración de los derechos, así como la naturaleza de éstos y las condiciones específicas del accionante. Particularmente, en lo que tiene que ver con los derechos pensionales, la jurisprudencia ha referido que tratándose de garantías de contenido irrenunciable e imprescriptible, que tienen una

relación con la vida en condiciones de dignidad, pues a través de estas se garantiza un ingreso a las personas que, debido a la ocurrencia de alguna contingencia, no pueden seguir laborando, se trataría de una vulneración que permanece en el tiempo, en tanto que la persona acredite los requisitos legales para ser acreedor de su derecho pensional.

17.3.3. Como resultado de lo anterior, la jurisprudencia ha determinado que existen unos criterios que permiten que el juez de tutela valore la razonabilidad del lapso de tiempo transcurrido entre los hechos y la interposición del amparo constitucional y ha establecido tres factores que deben ser considerados: (i) si la inactividad de los accionantes tiene un motivo válido; (ii) si la inactividad justificada vulnera el núcleo esencial de los derechos afectados con la decisión y, (iii) si existe un nexo causal entre la vulneración de los derechos y la interposición inoportuna de la tutela [23] . De la misma manera, esta Corte ha desarrollado dos casos más en los que se debe flexibilizar el principio de inmediatez de la acción de tutela, que son los siguientes:

“ (i) Que se demuestre que la vulneración es permanente en el tiempo y que, pese a que el hecho que la originó por primera vez es muy antiguo respecto de la presentación de la tutela, la situación desfavorable del actor derivada del irrespeto por sus derechos, continúa y es actual.

[24] Y (ii) que la especial situación de aquella persona a quien se le han vulnerado sus derechos fundamentales, convierte en desproporcionado el hecho de adjudicarle la carga de acudir a un juez; por ejemplo el estado de indefensión, interdicción, abandono, minoría de edad, incapacidad física, entre otros.” [25] 17.3.4. Como se expresó en párrafos anteriores, se tiene que el señor Orlando Ramos Robayo interpuso una petición ante Colpensiones, en la que solicitó el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez con fundamento en que fue calificado con un porcentaje de pérdida de capacidad laboral superior al 50%. Como respuesta, Colpensiones profirió la resolución GNR 286418 del 14 de agosto de 2014, mediante la cual negó el reconocimiento de la citada prestación. Frente a lo anterior, el señor Ramos Robayo interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación, pero los mismos fueron rechazados por encontrarse por fuera del término legal.

Pese a lo anterior, Colpensiones decidió, de oficio, el día 2 de diciembre de 2014, proferir la resolución GNR 415509, a través de la cual, realizó un nuevo análisis de la solicitud interpuesta por el señor Orlando Ramos Robayo, para concluir que, en efecto, no cumplía con los requisitos para hacerse acreedor de ningún derecho prestacional.

Ahora bien, atendiendo a las reglas antes descritas, la Sala Plena de esta Corporación encuentra que, la presunta vulneración de los derechos fundamentales del señor Orlando Ramos Robayo radica en la negativa de Colpensiones a reconocerle la pensión de invalidez, con fundamento en que no acredita los requisitos legales para ello. Sin embargo, esta prestación es de carácter imprescriptible y, en esa medida, la negativa a su reconocimiento en el caso de que el accionante cumpla con las formalidades para ser acreedor de la misma, sería una vulneración continua y actual.

Adicionalmente, el señor Ramos Robayo es una persona en situación de discapacidad, pues es sordomudo de nacimiento y, como consecuencia de ello, fue calificado con un porcentaje de disminución de capacidad laboral del 52.55% y, en esa medida, la Sala Plena de esta Corporación encuentra desproporcionada la carga de acudir de manera en un tiempo muy corto al juez de tutela, aún más cuando se advierte que el accionante desplegó lo que le correspondía dentro de la actividad administrativa.

17.4. Subsidiariedad: En virtud de lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, la reiterada jurisprudencia constitucional adoptada en la materia [26] , y los artículos concordantes del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela tiene un carácter residual y subsidiario, razón por la cual sólo procede excepcionalmente como mecanismo de protección definitivo : (i) cuando el presunto afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, (ii) cuando existiendo, ese medio carezca de idoneidad o eficacia para proteger de forma adecuada, oportuna e integral los derechos fundamentales, en las circunstancias del caso concreto;

así mismo, procederá como mecanismo transitorio cuando se interponga para evitar la consumación de un perjuicio irremediable a un derecho fundamental. En el evento de proceder como mecanismo transitorio, la protección se extenderá hasta tanto se produzca una decisión definitiva por parte del juez ordinario [27] .

Lo anterior significa que el amparo constitucional es residual y subsidiario respecto de los medios de defensa ordinarios existentes en el ordenamiento jurídico y, en esa medida, tratándose de debates que, por su naturaleza, son de competencia de otras jurisdicciones, la tutela sería improcedente.

Esta Corte ha interpretado el requisito de subsidiariedad de conformidad con los criterios establecidos en el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, norma que consigna la obligación que tienen los jueces de tutela de analizar la procedencia en concreto, atendiendo siempre a (i) la eficacia de los medios de defensa y (ii) las condiciones del accionante.

Teniendo en cuenta que el asunto bajo consideración de la Sala Plena de esta Corporación versa sobre el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez al señor Orlando Ramos Robayo, en un acápite posterior se reiterarán las reglas relativas a la procedencia excepcional de la acción de tutela en estos casos.

C. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO, MÉTODO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN 18. En esta oportunidad corresponde a la Sala Plena de la Corte Constitucional responder el siguiente problema jurídico :

18.1. ¿Desconoce los derechos constitucionales fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital y a la vida digna negar el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez a personas que padecen enfermedades congénitas, crónicas y/o degenerativas, argumentando que de conformidad con la fecha de estructuración de la invalidez fijada por las autoridades médico laborales (la cual suele coincidir con el día del nacimiento, un momento cercano a este, el instante en el que se presentó el primer síntoma de la patología o el día del diagnóstico), no se acreditan el número de semanas cotizadas requeridas por la Ley, desconociendo la capacidad laboral residual con la cual cuentan estas personas? 18.2. Con el fin de resolver el problema jurídico planteado, la Sala se pronunciará respecto de (i) la procedencia excepcional de la acción de tutela para solicitar el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez; (ii) la especial protección constitucional de las personas en situación de discapacidad; (iii) el régimen jurídico de la pensión de invalidez y las reglas especiales consignadas en la jurisprudencia respecto de personas con enfermedades congénitas, crónicas y degenerativas; (iv) el deber de tener en cuenta las sentencias de unificación de la Corte Constitucional. (v) por último, se resolverá el caso concreto.

D. PROCEDENCIA EXCEPCIONAL DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA SOLICITAR EL RECONOCIMIENTO Y PAGO DE LA PENSIÓN DE INVALIDEZ 19. Como se dijo en párrafos anteriores, la acción de tutela es un mecanismo dispuesto en la Constitución (Art. 86) con el fin de obtener la protección efectiva de los derechos fundamentales cuando el accionante no disponga de otros instrumentos judiciales de defensa, o cuando existiendo, estos no sean idóneos para evitar la consumación de un perjuicio irremediable. De lo anterior se desprende que, el amparo constitucional es residual y subsidiario a los medios de defensa ordinarios existentes en el ordenamiento jurídico y, en esa medida, cuando la pretensión versa sobre el reconocimiento de derechos de índole prestacional, como es el caso de la pensión de invalidez, la tutela, en principio no es procedente, habida cuenta de que para ese fin existen acciones establecidas ante las jurisdicciones laboral o de lo contencioso administrativo, de acuerdo a la naturaleza del asunto.

19.1. Empero, esta Corporación a través de la jurisprudencia ha ajustado dicho principio a las reglas consignadas en la Constitución y en el Decreto 2591 de 1991, señalando que existen algunos eventos en los cuales es posible que el juez constitucional pueda resolver de fondo controversias relacionadas con la pensión de invalidez.

Es decir que, en cada caso, corresponde al fallador examinar las particularidades del caso, puesto que esta prestación podría convertirse en el único medio que tiene algunas personas en situación de discapacidad para garantizar para sí mismos y para su familia un mínimo vital y, en esa medida, una vida digna [28] .

En la reciente sentencia SU-355 de 2015, esta Corte unificó su postura respecto del requisito de subsidiariedad y así estableció que este principio responde a las reglas de (i) exclusión de procedencia y (ii) procedencia transitoria .

En otras palabras, (i) sí existe un medio de defensa idóneo y eficaz para resolver el problema jurídico y no existe riesgo de configuración de un perjuicio irremediable, la acción de tutela es improcedente; (ii) cuando no existen mecanismos de defensa idóneos y eficaces para resolver el asunto puesto a consideración, la tutela será procedente de manera definitiva; y (iii) de manera excepcional, cuando la persona disponga de medios de defensa idóneos y eficaces, pero existe riesgo de configuración de un perjuicio irremediable, el amparo será procedente de manera transitoria con el fin de proteger los derechos fundamentales del accionante [29] .

19.2. En el caso bajo estudio, se encuentra que el Juzgado Treinta y Siete (37) Civil de Circuito de Bogotá, mediante sentencia del 18 de diciembre de 2015, decidió negar el amparo de los derechos fundamentales y, como uno de sus argumentos, sostuvo que la acción de tutela es improcedente para solicitar el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez, pues esto es competencia del juez ordinario laboral, quien en el marco de un proceso podrá determinar con exactitud si el accionante es acreedor o no de la citada prestación, por lo que no encontró que el accionante probara que el medio judicial no fuera idóneo o eficaz.

Al respecto, la Sala Plena de esta Corporación no comparte los argumentos esgrimidos por el juez de instancia, en tanto, omitió analizar si, a la luz de las particulares circunstancias del accionante, el medio de defensa es eficaz e idóneo para resolver la situación jurídica planteada. En efecto, la idoneidad del medio no es una valoración solamente objetiva que analice el instrumento en abstracto, sino también subjetiva que responda a la pregunta de su ese medio es idóneo para esa persona.

19.2.1. En el presente caso, al señor Orlando Ramos Robayo le fue negado el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez, por parte de Colpensiones a través de resolución GNR 286418 del 14 de agosto de 2014, decisión contra la cual interpuso los recursos de reposición y en subsidio de apelación, los cuales fueron rechazados. Sin embargo, Colpensiones profirió la resolución GNR 415509 del 2 de diciembre de 2014, en la que realizo nuevamente el estudio pensional, concluyendo al igual que en la primera oportunidad, que el señor Ramos Robayo no era acreedor de la pensión de invalidez. Lo anterior significa que, en principio, el accionante agotó los mecanismos administrativos que tenía a su disposición.

19.2.2. Ahora bien, prima facie , al señor Ramos Robayo, le correspondía, de acuerdo a lo establecido en el ordenamiento jurídico [30] , demandar ante la jurisdicción ordinaria laboral el reconocimiento y pago de la citada prestación y, por tanto, el reconocimiento de su capacidad laboral residual. Sin embargo, esta Sala advierte que el señor Orlando Ramos Robayo en la actualidad cuenta con 62 años de edad y es sordomudo de nacimiento, motivo por el cual, fue calificado por el Grupo Médico Laboral de Colpensiones con un porcentaje de pérdida de capacidad laboral del 52.55%. Adicionalmente, el accionante anota que, en su escrito, si bien ha podido trabajar y, en esa medida, cotizar al Sistema General de Seguridad Social desde el año 1986, lo ha hecho de manera interrumpida debido a que su condición congénita de discapacidad le dificulta hacerse entender y, por lo tanto, conseguir un empleo estable que le permita asegurar un ingreso digno para su sostenimiento económico.

19.3. De lo anterior se desprende que, si bien el accionante cuenta con mecanismos de defensa ante la jurisdicción ordinaria laboral para debatir los hechos que originaron la interposición de la presente tutela, también es cierto que, debido a la condición de discapacidad que padece el señor Ramos Robayo, someterlo a las cargas procesales y a los plazos para adelantar los procesos ante la jurisdicción competente, sería a todas luces desproporcionado y, podría generar como consecuencia que la vulneración de los derechos fundamentales se prolongue en el tiempo. Por todo lo anterior, la Sala Plena de esta Corporación considera que en el caso bajo estudio, la acción de tutela es procedente para resolver el

problema jurídico planteado, puesto que el medio judicial no parece efectivo atendiendo a las condiciones específicas del señor Ramos Robayo [31] .

E. LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD SON SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL 20. La Constitución Política de 1991, en el artículo 13 consignó el deber del Estado de proveer condiciones reales y efectivas de igualdad para grupos poblacionales discriminados o marginados, dadas sus condiciones económicas, físicas o mentales [32] .

Como consecuencia de esto, Colombia tiene la obligación de adoptar medidas en favor de estos grupos que tradicionalmente han sido discriminados [33] , dentro de los cuales están las personas en situación de discapacidad.

Es por ello, que los mandatos antes consignados fueron reforzados en los artículos 47 [34] y 54 [35] de la Constitución, en los que se estableció la obligación adelantar políticas que permitan la rehabilitación de las personas en situación de discapacidad, así como la materialización del derecho al trabajo a través de capacitaciones que garanticen a estas personas el desarrollo de una labor de acuerdo a sus condiciones de salud.

21. De la misma forma en que lo hace la Constitución, la comunidad internacional a través de diferentes instrumentos, ha instado a los distintos Estados a proteger y garantizar los derechos de las personas en situación de discapacidad, de tal manera que, puedan gozar de una vida en condiciones de dignidad. Éstos comienzan con la “Declaración de los Derechos de los Impedidos”, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1975 [36] .

De manera posterior, la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las personas con discapacidad consagró, en su artículo 3, la obligación de los Estados de “ adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad …” .

En igual sentido, La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ratificada por Colombia el 10 de Mayo de 2011, estableció para los Estados parte una serie de obligaciones y deberes, dentro de los cuales encontramos los contendidos en el artículo 4:

“Artículo 4. Obligaciones generales 1. Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a:

a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención;

b) Tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad … ”.

De forma adicional, en los numerales 1 y 2 del artículo 28 se consagraron los derechos que deben garantizarse a las personas en situación de discapacidad para evitar la discriminación y garantizar el goce de todas las prerrogativas que les permita tener un nivel de vida adecuado:

“Artículo 28. Nivel de vida adecuado y protección social 1. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, lo cual incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a la mejora continua de sus condiciones de vida, y adoptarán las medidas pertinentes para salvaguardar y promover el ejercicio de este derecho sin discriminación por motivos de discapacidad.

2. Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la protección social y a gozar de ese derecho sin discriminación por motivos de discapacidad, y adoptarán las medidas pertinentes para proteger y promover

el ejercicio de ese derecho, entre ellas:

(…) e) Asegurar el acceso en igualdad de condiciones de las personas con discapacidad a programas y beneficios de jubilación .” (subrayas por fuera del texto) 22. En desarrollo de los referidos principios constitucionales y de los mandatos establecidos en los diferentes instrumentos internacionales, el legislador expidió diferentes normas con el fin de garantizar la igualdad de los discapacitados y proscribir cualquier forma de discriminación en su contra. Entre ellas encontramos (i) la Ley 324 de 1996, a través de la cual se garantiza la protección de la población sorda; (ii) la Ley 361 de 1997 [37] , norma en la cual se consignaron medidas para garantizar a la población discapacitada el efectivo ejercicio de los derechos a la educación, transporte, trabajo, libertad de locomoción, entre otros; (iv) la Ley Estatutaria 1618 de 2013, por la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.

22.1. Es por lo anterior que, esta Corte, a través de la jurisprudencia, ha manifestado que “las obligaciones del Estado Colombiano para con los discapacitados no solo surgen de los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia, sino en general de las manifestaciones de voluntad de la comunidad internacional con respecto del reconocimiento de sus derechos humanos y de su dignidad humana, principios que además de regir el orden público internacional, son pilares fundamentales de la constitucionalidad colombiana” y ha establecido que las personas en situación de discapacidad son sujetos de especial protección constitucional [38] , en atención a que se trata de un grupo poblacional vulnerable que tradicionalmente ha sido marginado dentro de la sociedad.

22.2. En el año 2009, esta Corte profirió la sentencia C-804 de ese año, a través de la cual se pronunció respecto del deber que tiene el Estado de protección cualificada a las personas en situación de discapacidad, de tal manera que, puedan superar las barreras que tradicionalmente han tenido que soportar [39] .

Al respecto, refirió que al Estado le corresponde: “(i) procurar su igualdad de derechos y oportunidades frente a los demás miembros de la sociedad, (ii) adelantar las políticas pertinentes para lograr su rehabilitación e integración social de acuerdo a sus condiciones y (iii) otorgarles un trato especial, pues la no aplicación de la diferenciación positiva contribuye a perpetuar la marginación o la discriminación” 23.

En definitiva, el Estado Colombiano debe, a través de todos sus estamentos, garantizar a todas las personas el efectivo goce de sus derechos constitucionales. En desarrollo de dicho mandato, la protección que debe brindarse a las personas en condición de discapacidad debe ser integral, en el entendido de que, tratándose de un grupo poblacional tradicionalmente discriminado y marginado, corresponde a todas las ramas del poder público, garantizar la igualdad plena de estas personas frente a todos los integrantes de la sociedad en cuanto al acceso a la educación, trabajo, salud, pensiones, libertades y demás prerrogativas que, en definitiva, les permita gozar de una vida digna, deber que además de estar contenido en la Constitución, también se encuentra consignado en diferentes instrumentos internacionales y normas jurídicas expedidas por el legislador.

F. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PENSIÓN DE INVALIDEZ Y LAS REGLAS ESPECIALES CONSIGNADAS EN LA JURISPRUDENCIA RESPECTO DE PERSONAS CON ENFERMEDADES CONGÉNITAS, CRÓNICAS Y/O DEGENERATIVAS Régimen Jurídico de la Pensión de invalidez 24. El derecho a la seguridad social goza de una doble dimensión: En primer lugar, se trata de “ un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad ” [40] y, en segundo lugar, se trata de una prerrogativa irrenunciable e imprescriptible que garantiza a aquellas personas que, debido a la ocurrencia de alguna contingencia, un ingreso que permita asegurar un mínimo vital, y en ese orden de ideas, una vida en condiciones de dignidad.

24.1. Debido a lo anterior, el derecho a la seguridad social requiere de un sistema que contenga (i) la infraestructura, es decir, las instituciones que lo integran, así como los procedimientos necesarios y, (ii) un mecanismo que asegure la provisión de fondos y, por tanto, la sostenibilidad fiscal del sistema. En ese último punto, es sumamente relevante la labor que cumple el Estado, puesto que es el encargado de promover las condiciones para que todas las personas puedan gozar de su derecho a la seguridad social.

25. Con el fin de desarrollar los principios consagrados en la Constitución, el legislador expidió la Ley 100 de 1993 [41] , norma que además de organizar el Sistema General de Seguridad Social, estableció las contingencias a asegurar, los destinatarios de la misma y sus respectivas excepciones. En ese sentido, la imposibilidad de continuar trabajando debido a la pérdida total o parcial de la capacidad laboral es una de las eventualidades que protege el derecho a la seguridad social a través de la pensión de invalidez, cuyo fin es garantizar a esa persona que vio disminuida su capacidad para trabajar debido a una enfermedad común o a un accidente, un ingreso que le permita asegurar todas sus necesidades básicas, así como las de las personas que se encuentren a su cargo.

Los artículos 38 y 39 de la Ley 100 de 1993, tal y como fueron modificados por la Ley 860 de 2003 [42] consignan el concepto de estado de invalidez y los requisitos para acceder a la citada prestación de la siguiente manera:

“ Artículo 38. 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.

Artículo 39. Requisitos para obtener la pensión de invalidez. Tendrá derecho a la pensión de invalidez el afiliado al sistema que conforme a lo dispuesto en el artículo anterior sea declarado inválido y acredite las siguientes condiciones:

1. Invalidez causada por enfermedad: Que haya cotizado cincuenta (50) semanas dentro de los últimos tres (3) años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración .

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.

Parágrafo 1. Los menores de veinte (20) años de edad sólo deberán acreditar que han cotizado veintiséis (26) semanas en el último año inmediatamente anterior al hecho causante de su invalidez o su declaratoria.” El artículo 41 de la Ley 100 de 1993, tal y como fue modificado por el Decreto 19 de 2012 [43] , establece que corresponde a la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones-, a las Administradoras de Riesgos Laborales - ARL, a las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte, y a las Entidades Promotoras de Salud -EPS-, determinar en una primera oportunidad, la pérdida de capacidad laboral, calificar el grado de invalidez , el origen de estas contingencias y su fecha de estructuración. De la misma manera, la norma consagra que, en caso de inconformidad, el interesado podrá solicitar que su dictamen sea remitido a la Junta Regional de Calificación de la Invalidez, decisión que será apelable ante la Junta Nacional.

26. La calificación de la pérdida de capacidad laboral, el origen de la contingencia y su fecha de estructuración deberá hacerse de acuerdo con el manual que, para esos efectos, expidió el Gobierno Nacional. En un primer momento, dichos lineamientos fueron plasmados en el Decreto 917 de 1999, en cuyo artículo 3 se estableció que:

“ Artículo 3. Fecha de estructuración o declaratoria de la pérdida de la capacidad laboral. Es la fecha en que se genera en el individuo una pérdida en su capacidad laboral en forma permanente y definitiva . Para cualquier contingencia, esta fecha debe documentarse con la historia clínica, los exámenes clínicos y de ayuda diagnóstica, y puede ser anterior o corresponder a la fecha de calificación. En todo caso, mientras dicha persona reciba subsidio por incapacidad temporal, no habrá lugar a percibir las prestaciones derivadas de la invalidez.” (subrayas por fuera del texto) 26.1. El Decreto 917

de 1999 fue derogado por el Decreto 1507 de 2014 [44] , actualmente vigente, normatividad que contiene las especificaciones técnicas que deberán seguir las autoridades medico laborales encargadas de realizar la calificación tanto de la pérdida de capacidad laboral como ocupacional. En el artículo 3 de dicha norma, se estableció que la fecha de estructuración del estado de invalidez, deberá coincidir con el momento en que la persona alcanza el 50% de disminución de capacidad laboral [45] :

“ Artículo 3. Definiciones. Para efectos de la aplicación del Presente decreto, se adoptan las siguientes definiciones: (…) Fecha de estructuración: Se entiende como la fecha en que una persona pierde un grado o porcentaje de su capacidad laboral u ocupacional, de cualquier origen, como consecuencia de una enfermedad o accidente, y que se determina con base en la evolución de las secuelas que han dejado éstos.

Para el estado de invalidez, esta fecha debe ser determinada en el momento en el que la persona evaluada alcanza el cincuenta por ciento (50%) de pérdida de la capacidad laboral u ocupacional.

Esta fecha debe soportarse en la historia clínica, los exámenes clínicos y de ayuda diagnóstica y puede ser anterior o corresponder a la fecha de la declaratoria de la perdida de la capacidad laboral.

Para aquellos casos en los cuales no exista historia clínica, se debe apoyar en la historia natural de la enfermedad. En todo caso, esta fecha debe estar argumentada por el calificador y consignada en la calificación.

Además, no puede estar sujeta a que el solicitante haya estado laborando y cotizando al Sistema de Seguridad Social Integral.” (subrayas fuera del texto) 27. De las normas transcritas previamente se entiende que, para que una persona se convierta en acreedora del derecho a la pensión de invalidez, deberá acreditar (i) que fue calificada por la autoridad médico laboral correspondiente con un porcentaje de pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50%, concepto que deberá ser emitido con fundamento en la historia clínica del interesado y el cual avala que se trata de una persona que se encuentra en estado de invalidez y (ii) haber cotizado, por lo menos, 50 semanas dentro de los 3 años anteriores a la fecha de estructuración de la invalidez, entendiendo que con posterioridad a ese momento, a la persona le fue imposible seguir cotizando al sistema. Así las cosas se tratan de dos requisitos que, en condiciones normales, resultan sencillos de cumplir.

28. Sin embargo, esta Corte ha evidenciado algunos casos particulares, en los cuales, los interesados no pueden acreditar los requisitos antes mencionados y, por lo tanto, se trata de situaciones que no encajan estrictamente en un análisis subjuntivo. Se trata de aquellas personas que fueron calificadas con un porcentaje de disminución de capacidad laboral igual o superior al 50%, pero con fechas de estructuración de la invalidez que coinciden con el día de su nacimiento o con otra cercana a ese momento, con fundamento en que padecen enfermedades congénitas, crónicas y/o degenerativas [46] .

Subreglas establecidas por la jurisprudencia constitucional 29. Existen situaciones en las que el reconocimiento del derecho a la pensión de invalidez no reviste dificultad alguna para las Administradoras de Fondos de Pensiones, en tanto que, las personas acreditan, sin problema alguno, los requisitos establecidos en la Ley 100 de 1993, tal y como fue modificada por la Ley 860 de 2003, es decir, (i) fueron calificados con un porcentaje de pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50% y, (ii) cuentan con 50 semanas cotizadas dentro de los 3 años anteriores a la fecha de estructuración de la invalidez que le fue asignada por la autoridad médico laboral. Sin embargo, tratándose de personas con enfermedades degenerativas, crónicas y/o congénitas, patologías que debido a sus características, se presentan desde el nacimiento o son de larga duración y progresivas, la evaluación no resulta tan sencilla, puesto que el momento asignado como aquel en el cual se perdió definitivamente la capacidad para laborar suele coincidir con el día del nacimiento o uno cercano a este, así como con la fecha del primer síntoma de la enfermedad o la del diagnóstico de la

misma. Por esta razón, estas personas normalmente no acreditan las semanas requeridas por la norma, pese a contar con un número importante de cotizaciones realizadas con posterioridad a la fecha asignada.

29.1. En estos casos, esta Corte ha precisado que se deberán tener en cuenta las semanas cotizadas con posterioridad a la fecha de estructuración del estado de invalidez, en tanto que, de lo contrario, se impondría a la persona una condición imposible de cumplir y se estarían desconociendo una serie de principios de orden constitucional tales como " (i) el principio de universalidad [47] ; (ii) el principio de solidaridad [48] ; (iii) el principio de integralidad [49] ; (v) el principio de prevalencia de la realidad en materia laboral y de seguridad social (art. 53, CP), así como (v) la buena fe [50] " [51] . Además, con este proceder se estarían vulnerando los derechos fundamentales de las personas en condición de discapacidad, que son sujetos de especial protección constitucional, pues dicha interpretación es, a todas luces, discriminatoria e implica que las personas con enfermedades congénitas, degenerativas y/o crónicas, según las circunstancias, no accederán a un derecho pensional. Sobre el tema, esta Corte señaló lo siguiente:

" aceptar la interpretación formulada por la accionada, significaría admitir que las personas [en condición de discapacidad desde su nacimiento] , por razón de su condición, no tienen la posibilidad de procurarse por sus propios medios una calidad de vida acorde con la dignidad humana, ni tampoco la de buscar que el sistema de seguridad social cubra la contingencia de la invalidez una vez su estado de salud les haga imposible seguir laborando, derechos que sí están reconocidos a las demás personas" [52] 30. Estos casos han sido de conocimiento de las distintas Salas de Revisión de esta Corte a través de dos vías: cuando la acción de tutela es interpuesta directamente (i) contra la autoridad médico laboral que profirió el dictamen de pérdida de capacidad laboral y (ii) contra las Administradoras y aseguradoras que negaron el reconocimiento y posterior pago de la pensión de invalidez porque la persona no acreditó las 50 semanas requeridas en la Ley 860 de 2003 o bien, porque no cumple con los requisitos establecidos en la norma vigente para el momento en que se estructuró su invalidez.

30.1. Respecto del primer supuesto, la jurisprudencia constitucional ha establecido que, el dictamen proferido por las calificadoras es un hecho médico que debe estar debidamente motivado y, en esa medida, debe corresponder a un análisis integral que se realice de la historia clínica y ocupacional, de los exámenes clínicos y de las ayudas diagnósticas que se requieran [53] .

En esa medida, la evaluación debe ceñirse estrictamente a los criterios establecidos en el Manual Único para la Calificación de la Invalidez [54] , pues la finalidad de la valoración realizada es determinar el momento exacto en el que la persona perdió su capacidad para ejercer una labor u oficio.

30.1.1. En efecto, el artículo 41 de la Ley 100 de 1993 dispone que los dictámenes proferidos por las autoridades medico laborales competentes deben " contener expresamente los fundamentos de hecho y de derecho que dieron origen a la decisión" [55] .

Es decir que, la determinación respeto del origen de la enfermedad o accidente, así como el porcentaje de disminución de capacidad laboral y su fecha de estructuración debe responder a un análisis juicioso de las características de la patología o de las lesiones, así como de los efectos que estas han tenido en todos los aspectos del ser humano, particularmente respecto de la posibilidad de ejercer alguna actividad laboral, a pesar de la situación invalidante.

30.1.2. Respecto del procedimiento requerido para calificar el porcentaje de disminución de capacidad laboral, esta Corte ha indicado que el mismo debe agotarse a cabalidad para garantizar el respeto del debido proceso. Particularmente, la jurisprudencia constitucional [56] ha extraído cuatro reglas de las normas que regulan la materia, las cuales permiten garantizar que se cumpla, de manera efectiva, dicho derecho constitucional fundamental:

(i) En primer lugar, la Corte ha encontrado que la calificación deberá realizarse cuando las entidades competentes finalicen el tratamiento integral de la patología o cuando se compruebe la imposibilidad de rehabilitación [57] . Esta

regla tiene una excepción respecto de la solicitud elevada por una persona que requiera la calificación para acceder a beneficios cajas de compensación familiar, entidades promotoras de salud, administradoras del régimen subsidiado o para acceder al subsidio del Fondo de Solidaridad Pensional y a los beneficios de la Ley 361 de 1997.

(ii) En segundo lugar, las normas referidas y la jurisprudencia indican que el concepto proferido debe ser integral y completo [58] . Es decir que, las autoridades médico laborales deben elaborar el dictamen de conformidad con todos los aspectos médicos consignados en la historia clínica de la persona. Razón por la cual, los interesados deberán aportar todos los documentos que consideren deben ser evaluados para garantizar que sean valorados cada uno de los aspectos.

De llegarse a presentar solicitudes incompletas, las autoridades médico laborales tienen la obligación de solicitar al interesado los documentos faltantes con el fin de garantizar que el dictamen emitido sea integral.

(iii) La tercera regla hace referencia a que, si bien el dictamen emitido no es un acto administrativo debe estar debidamente motivado y soportado en los fundamentos de hecho y de derecho relacionados con el caso. En ese caso, el Manual Único para la Calificación de la Invalidez [59] establece el contenido del dictamen y los fundamentos básicos para determinar el porcentaje de pérdida de capacidad laboral, el origen de la patología y la fecha de estructuración.

Respecto de esta última, se ha indicado que la misma hace referencia al momento preciso en el que la persona perdió su capacidad para desempeñar una labor u oficio. Sin embargo, tratándose de enfermedades congénitas, crónicas y/o degenerativas, el problema se presenta cuando la fecha de estructuración asignada por la autoridad médico laboral que la calificó no corresponde con el momento exacto en el que la persona no pudo seguir explotando su fuerza laboral o, en su defecto, cuando el instante asignado coincide con el día del nacimiento o uno cercano a este, omitiendo el hecho de que esa persona efectivamente laboró.

Cuando la autoridad médico laboral profiere un dictamen en el que declara a una persona en situación de invalidez, determina el origen de la misma y su fecha de estructuración, debe motivar de manera suficiente su decisión, puesto que se trata del resultado de la valoración integral que se haga de la historia clínica del interesado, así como de “ los aspectos funcionales, biológicos, psíquicos y sociales del ser humano” [60] , por lo que tratándose de personas con enfermedad congénitas, crónicas y/o degenerativas, la evaluación deberá ser aún más juiciosa.

(iv) El último parámetro, establece que dentro del procedimiento debe garantizarse el derecho de defensa y contradicción del solicitante y/o interesado. De tal manera, que puedan presentar objeciones y controvertir aspectos relacionados con el dictamen [61] .

30.2. En esa medida, esta Corte ha indicado que cuando los dictámenes proferidos por las autoridades médico laborales no son emitidos con el respeto de las anteriores reglas, se vulnera el derecho constitucional fundamental al debido proceso y, en esa medida, corresponderá a la autoridad competente expedir un nuevo concepto en el que se acojan los parámetros establecidos tanto en la Ley 100 de 1993, como en el Manual Único para la Calificación de la Invalidez, vigente para el momento en el que se realice la respectiva valoración.

31. El segundo supuesto, se refiere a aquellos casos en los cuales las personas con enfermedades congénitas, crónicas y/o degenerativas, una vez calificados, se dirigen directamente a las Administradoras de Fondos de Pensiones para solicitar el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez, encontrándose con una respuesta negativa, argumentando que no acreditan los requisitos contenidos en la 100 de 1993, tal y como fue modificada por la Ley 860 de 2003, es decir que, no cuentan con 50 semanas cotizadas dentro de los 3 años anteriores a la fecha de estructuración de la invalidez o, en su defecto, no cumplen con las condiciones exigidas por la norma vigente para ese momento, desconociendo, de esta manera, la capacidad laboral residual que posiblemente les permitió desempeñar una función y, en esa medida, trabajar [62] .

Al respecto, la Corte ha considerado que no es racional ni razonable [63] que la Administradora de Fondos de Pensiones niegue el reconocimiento del derecho a la pensión de invalidez a una persona que sufre una enfermedad congénita, crónica y/o degenerativa, tomando como fecha de estructuración de la pérdida de capacidad laboral el día del nacimiento, uno cercano a este, el momento en el que se presentó el primer síntoma o la fecha del diagnóstico, desconociendo, en el primer caso, que para esa persona era imposible cotizar con anterioridad a su nacimiento y, en el segundo y tercero que, pese a las condiciones de la enfermedad, la persona pudo desempeñar una labor y, en esa medida, desechando las semanas aportadas con posterioridad al momento asignado en la calificación. Además, negar el reconocimiento del derecho a la pensión de invalidez, con fundamento en lo anterior, implicaría asumir que las personas en situación de discapacidad, en razón de su estado de salud, no pueden ejercer una profesión u oficio que les permita garantizarse una vida en condiciones de dignidad y que, en esa medida, nunca podrán aspirar a un derecho pensional, postulado que a todas luces es violatorio de tratados internacionales, inconstitucional y discriminatorio.

Debido a lo anterior, esta Corte ha establecido unas reglas pacíficas y reiteradas que deben ser tenidas en cuenta por las Administradoras de Fondos de Pensiones al momento de estudiar la solicitud de reconocimiento del derecho pensional de una persona con una enfermedad congénita, crónica y/o degenerativa [64] , a saber:

31.1. Cuando la solicitud pensional proviene de personas a las que se les ha calificado una pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50% y se les ha establecido como fecha de estructuración una que coincide con el momento del nacimiento, con uno cercano a éste, con la fecha del primer síntoma o con la del diagnóstico, la Administradora de Fondos de Pensiones no puede limitarse a hacer el conteo mecánico de las 50 semanas cotizadas dentro de los 3 años anteriores a ese momento. En realidad, tratándose de patologías congénitas, crónicas y/o degenerativas [65] , debe hacerse un análisis especial caso a caso, en el que además de valorar el dictamen, deberán tenerse en cuenta otros factores tales como, las condiciones específicas del solicitante y de la patología padecida, así como su historia laboral.

Lo anterior, se fundamenta en el hecho de que en el caso de las enfermedades degenerativas y crónicas, sus efectos no aparecen de manera inmediata, sino que éstas se desarrollan dentro de un lapso prolongado, ocasionando que la fuerza laboral se vaya menguando con el tiempo y, por lo tanto, permitiendo a la persona trabajar hasta tanto el nivel de afectación sea de tal magnitud que le impida de manera cierta desarrollar una labor.

Ahora bien, tratándose de enfermedades simplemente congénitas, es decir, aquellas que se presentan desde el momento mismo del nacimiento, esta Corte advierte que la razón del especial análisis que le corresponde realizar a las Administradores de Fondos de Pensiones no se basa en las características progresivas de la enfermedad, sino en la imposibilidad fáctica y jurídica que tienen estas personas de cotizar con anterioridad al día de su nacimiento, motivo por el cual, este razonamiento encuentra su principal fundamento en la observancia de los principios de igualdad y dignidad humana, inherentes a todo ser humano. Interpretar lo contrario implicaría una contradicción, puesto que no parece lógico que el Estado propenda por la inclusión laboral de las personas en situación de discapacidad, pero impida que accedan a un reconocimiento prestacional propio de cualquier trabajador.

31.2. Debido a lo anterior, en estos casos, el común denominador es que las personas cuenten con un número importante de semanas cotizadas con posterioridad a la fecha de estructuración que le fue fijada por la autoridad médico laboral. Es por eso que esta Corte ha establecido que, luego de determinar que la solicitud fue presentada por una persona con una enfermedad congénita, crónica y/o degenerativa, a las Administradoras de Fondos de Pensiones, les corresponde verificar que los pagos realizados después de la estructuración de la invalidez, (i) hayan sido aportados en ejercicio de una efectiva y probada capacidad laboral residual del interesado y (ii) que éstos no se realizaron con el único fin de defraudar el Sistema de Seguridad Social.

Respecto de la capacidad laboral residual, esta Corte ha indicado que se trata de la posibilidad que tiene una persona de ejercer una actividad productiva que le permita garantizar la satisfacción de sus necesidades básicas, pese a las consecuencias de la enfermedad . En consideración de este elemento, a la Administradora de Fondos de Pensiones le corresponde comprobar que el beneficiario trabajó y, producto de ello, aportó al Sistema durante el tiempo que su condición se lo permitió o que consideró prudente (en el caso de las enfermedades únicamente congénitas). De la misma manera, tendrá que corroborar si los aportes realizados se hicieron con la única finalidad de acreditar las 50 semanas exigidas por la norma o si, por el contrario, existe un número importante de cotizaciones que resulten de una actividad laboral efectivamente ejercida [66] .

El análisis de lo anterior busca evitar el fraude al sistema general de pensiones y, a su vez, garantiza la sostenibilidad fiscal del mismo [67] , en tanto que, si una persona ha cotizado durante varios años de manera ininterrumpida o, en su defecto, lo ha hecho de forma interrumpida, pero durante periodos de tiempo importantes, es fácil deducir que los aportes se han hecho gracias a la capacidad laboral residual con la cual ha podido ejercer un oficio que le ha permitido garantizar para sí y para su familia un mínimo vital.

31.3. Una vez el fondo de pensiones verifica (i) que la invalidez se estructuró como consecuencia de una enfermedad congénita, crónica y/o degenerativa y, (ii) que existen aportes realizados al sistema por parte del solicitante en ejercicio de una efectiva y probada capacidad laboral residual, debe determinar el momento desde el cual verificará el cumplimiento del supuesto establecido en la Ley 860 de 2003, es decir que la persona cuenta con 50 semanas cotizadas dentro de los 3 años anteriores a la fecha de estructuración. Al respecto, esta C orte ha considerado que ni el juez constitucional, ni la Administradora de Fondos de Pensiones pueden alterar la fecha de estructuración que definieron las autoridades médicas competentes. Por lo tanto, para determinar el momento real desde el cual se debe realizar el conteo , las distintas Salas de Revisión han tenido en cuenta la fecha de calificación de la invalidez [68] o la fecha de la última cotización efectuada [69] , porque se presume que fue allí cuando el padecimiento se manifestó de tal forma que le impidió continuar siendo laboralmente productivo y proveerse por sí mismo de sustento económico [70] o, inclusive, la fecha de solicitud del reconocimiento pensional [71] .

31.4. Esta Corte, en un principio, resolvió casos similares aplicando la excepción de inconstitucionalidad a la regla legal fijada en la Ley 860 de 2003 [72] –contabilizar 50 semanas dentro de los 3 años anteriores a la fecha de estructuración de la invalidez [73] -. Sin embargo, con posterioridad, las distintas Salas de Revisión de esta Corporación han afirmado que lo que deben hacer, tanto las Administradores de Fondos de Pensiones, como el juez constitucional, es analizar las condiciones del solicitante, así como la existencia de una capacidad laboral residual, para de esta manera determinar el momento desde el cual deberá realizarse el conteo de las 50 semanas [74] . Lo anterior, no implica alterar la fecha de estructuración que fue asignada por la autoridad médico laboral. En otras palabras, se trata de adelantar un análisis que permita establecer el supuesto fáctico que regula el artículo 39 de la Ley 100 de 1993, tal y como fue modificado por la Ley 860 de 2003.

32. Se trata de reglas claras y pacíficas que son, entonces, reiteradas por esta sentencia de unificación. Al respecto, la Sala Plena recuerda que los requisitos exigidos por la Ley 860 de 2003 buscan evitar el fraude al sistema y garantizar su sostenibilidad fiscal. Sin embargo, frente a la existencia de aportes importantes realizados con posterioridad a la fecha de estructuración de la invalidez, en ejercicio de una efectiva y probada capacidad laboral residual, la sostenibilidad del sistema no se ve amenazada, en tanto ésta sea clara y así se determine en cada caso en concreto. En estos casos, no existe la pretensión de defraudar, sino que el fin legítimo de la solicitud es el reconocimiento de un derecho prestacional, que se encontraba asegurado y para lo cual se cotizó durante un tiempo, pues el propósito de la pensión de invalidez no es otro diferente que garantizar un mínimo vital y, en esa medida, una vida en condiciones de dignidad de personas que, debido a una enfermedad o un accidente, se encuentran en situación de discapacidad.

Por todo lo anterior, se trata de una interpretación inspirada en los principios constitucionales de dignidad humana y de igualdad, así como en el deber de garantizar el acceso al trabajo por parte de las personas en situación de discapacidad, el cual, se encuentra consignado en la Carta y fue desarrollado por la Ley 361 de 1997, ya que como se estableció en párrafos anteriores, no parece lógico que el Estado propenda por la inclusión laboral de estas personas, pero impida que accedan a las garantías propias de los trabajadores, desconociendo entonces, la capacidad laboral residual con la cual cuentan.

G. EL DEBER DE TENER EN CUENTA LAS SENTENCIAS DE UNIFICACIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Fuerza vinculante de la jurisprudencia constitucional 33. La jurisprudencia proferida por los órganos de cierre de cada jurisdicción, tiene fuerza vinculante para los jueces, en la medida en que, es proferida en ejercicio de la función constitucional de unificación, con la finalidad de darle coherencia y seguridad al ordenamiento. Ahora bien, esta Corte ha advertido en diferentes oportunidades que, además de resultar vinculante para las autoridades judiciales, la jurisprudencia proferida por las altas Cortes del país también es vinculante para las demás autoridades públicas, en tanto que, estas últimas están obligadas a cumplir y a respetar cada uno de los principios consignados en la Constitución, dentro de los cuales se encuentran la igualdad ante la Ley, el debido proceso, el principio de legalidad y, por supuesto, la supremacía de las normas consignadas en la Constitución Política [75] .

Al respecto, se pronunció esta Corte en la sentencia C-816 de 2011, en la que refirió lo siguiente: “La fuerza vinculante de las decisiones de las denominadas altas cortes surge de su definición constitucional como órganos jurisdiccionales de cierre, condición que les impone el deber de unificación jurisprudencial en sus respectivas jurisdicciones. El mandato de unificación jurisprudencial, únicamente dirigido a las cortes jurisdiccionales de cierre, se erige en una orden específica del Constituyente para brindar cierta uniformidad a la interpretación y aplicación judicial del derecho en desarrollo del deber de igualdad de trato debido a las personas, mediante la fuerza vinculante de sus decisiones judiciales superiores.” 34. La fuerza vinculante de la jurisprudencia proferida por esta Corte, responde tanto a la calidad del tribunal constitucional, como la función que la Constitución le otorgó, puesto que, en primer lugar se trata de órgano de cierre de la jurisdicción constitucional y, en segundo lugar, su finalidad es ser la guardiana de la supremacía y de la integridad de la Constitución [76] .

Por lo anterior, cumple funciones de unificación tal y como lo hacen la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado en lo que tiene que ver con sus jurisdicciones.

La Corte Constitucional cumple su labor de unificación de la jurisprudencia a través de (i) la revisión de las sentencias proferidas por las autoridades judiciales dentro de las diferentes acciones de tutela que son interpuestas y (ii) a través del control abstracto de constitucionalidad. Al respecto, la citada sentencia C-816 de 2011estableció lo siguiente:

“En cuanto guardián de la Constitución, sus interpretaciones autorizadas de las disposiciones que la integran condicionan la actividad legislativa, administrativa y judicial. En sentencia T-292 de 2006 la Corte afirma que el respeto al principio de la seguridad jurídica implica el respeto por las normas superiores y la unidad y armonía de las demás normas con éstas. La Corte Constitucional en la Sentencia C-292 de 2006, expresó: “Al ser [la Corte] la responsable de mantener la integridad y supremacía de la norma superior, sus determinaciones resultan ser fuente de derecho para las autoridades y particulares, cuando a través de sus competencias constitucionales establece interpretaciones vinculantes de los preceptos de la Carta”.

35. Así las cosas, a todos los poderes públicos les corresponde acatar las disposiciones de la Corte Constitucional, entendiendo que se trata del intérprete autorizado de la Constitución, labor que desarrolla al momento de estudiar la exequibilidad de una norma demandada, la revisión de las decisiones judiciales de tutela y la unificación en materia de derechos fundamentales.

En desarrollo de lo anterior, el reglamento interno de esta Corporación [77] , consigna en su artículo 61, la posibilidad que tiene la Sala Pena de conocer de la revisión de sentencias dictadas dentro de procesos de tutela, con el fin de unificar la jurisprudencia en determinada materia o debido a la trascendencia del tema puesto a consideración de la Corte Constitucional [78] . Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha manifestado que la labor de unificación que cumple este tribunal permite resolver las contradicciones que se presenten respecto de las distintas decisiones judiciales dictadas en casos similares, de tal manera que la labor del juez pueda ser redirigida dentro de los límites que marca la Constitución Política y, de esa forma, garantizar de manera efectiva la completa realización de los derechos constitucionales fundamentales de los colombianos.

Sobre el particular, la sentencia SU-913 de 2009 refirió lo siguiente: “Por lo anterior, se concluye que la Corte Constitucional debe ejercer su facultad de revisión mediante sentencias de unificación en aquellos casos en que:

i. La trascendencia del tema amerite su estudio por parte de la Sala Plena en los términos del artículo 54A del reglamento de la Corte. ii. Sea necesario unificar jurisprudencia respecto de fallos de tutela ó iii.

Sea necesario, por seguridad jurídica, unificar jurisprudencia respecto de fallos judiciales proferidos por diferentes jurisdicciones, como resultado de diferentes acciones judiciales, en aquellos casos en que a partir de supuestos fácticos idénticos se produzcan fallos que originen discrepancias capaces de impedir la vigencia o realización de un derecho fundamental. De esta manera, las sentencias de unificación deben entrar a resolver las contradicciones creadas por las diferentes decisiones judiciales, encauzando la labor judicial dentro de los linderos de la Constitución Política en punto a garantizar los derechos fundamentales.” El deber de aplicar esta sentencia de unificación 36. La Ley 1437 de 2011, actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, introdujo en el ordenamiento jurídico una norma de suma importancia, la cual consigna el deber que tienen las autoridades de tomar en consideración las sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado al momento de adelantar un trámite y proferir un acto administrativo, regla que se encuentra en el artículo 10 de dicho cuerpo normativo.

El artículo 10 es un precepto que prevé que las autoridades, en el ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, deberán “tener en cuenta” las sentencias de unificación jurisprudencial que adopte el Consejo de Estado en el ejercicio de la interpretación de esas normas. Por esta vía, el legislador otorgó a este tipo de providencias una calidad de fuente de derecho vinculante, mas no obligatoria, que deberán observar las autoridades al momento de adelantar un procedimiento administrativo. Lo anterior en el entendido de que el concepto de autoridad recoge a todas las entidades que hacen parte de las ramas del poder público, así como los particulares que ejercen función administrativa. La norma en cuestión dispone:

“ Artículo 10. Deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia. Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas” 36.1. El citado artículo 10, fue objeto de estudio por parte de este alto tribunal en el año 2011, momento en el cual profirió la sentencia C-634, en la que resolvió declarar la exequibilidad condicionada de la norma, atendiendo a que dentro del trámite legislativo se incurrió en una omisión relativa, pues se obvió precisar que las autoridades, al momento de adelantar un procedimiento administrativo, deberán tener en cuenta “ junto con las sentencias de unificación jurisprudencial proferidas por el Consejo de Estado y de manera preferente, las decisiones de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia”.

Esto quiere decir que el condicionamiento introducido a la constitucionalidad de la norma, implica que su contenido normativo debe ser interpretado en el sentido precisado por esta Corte.

El deber de tener en cuenta las sentencias de unificación consignado en el CPACA y el precedente jurisprudencial, responden a un fin similar, en el sentido de que buscan garantizar el principio de igualdad de trato establecido en la Constitución, con fundamento en la aplicación de la jurisprudencia proferida por las altas cortes, la cual, como se ha expresado es vinculante. Sin embargo, se diferencian en que mientras el primero tiene como destinatario a las autoridades públicas y demás entidades que cumplen dichas funciones, el segundo, ha estado destinado, tradicionalmente, a los operadores judiciales. Es decir que, es la primera vez que el legislador ordena a la administración acoger un precedente jurisprudencial vinculante al momento de resolver fácticamente una solicitud presentada por un ciudadano (artículo 10 del CPACA).

37. La Sala Plena de la Corte Constitucional recuerda que uno de los fines del legislador para establecer el deber de aplicación preferente de las sentencias de unificación fue descongestionar la administración de justicia, logrando que los derechos de los ciudadanos fueran reconocidos de manera más pronta, garantizado principios de orden constitucional y legal, tales como la igualdad, celeridad, eficacia, economía y legalidad. En ese orden de ideas, cuando una autoridad aplica las sentencias de unificación, lo que está haciendo es procurar por hacer efectivo el ejercicio de un derecho de una persona y, en esa medida, cumple con los mandatos establecidos en la Constitución Política y procura por evitar la vulneración de garantías fundamentales.

38. Habiendo clarificado el punto anterior, debe precisarse que la Sala Plena de esta Corporación decide a través de esta sentencia unificar su jurisprudencia en la materia y, en esa medida, establecer las reglas claras que deberán seguir Colpensiones y las demás Administradoras de Fondos de Pensiones al momento de reconocer la pensión de invalidez a personas que padecen enfermedades crónicas, congénitas y/o degenerativas, reglas que deberán ser tenidas en cuenta al momento de decidir los casos concretos, puesto que a pesar de ser asuntos que, por regla general, son de conocimiento de la Jurisdicción Ordinaria Laboral [79] , dichos reconocimientos se realizan a través de un procedimiento administrativo en el que resulta también aplicable la Ley 1437 de 2011 en lo pertinente.

H. CASO CONCRETO 39. De los acápites teóricos de esta providencia, es posible concluir que cuando se niega el reconocimiento y pago del derecho a la pensión de invalidez a una persona que padece una enfermedad congénita, crónica y/o degenerativa que fue calificada con un porcentaje de disminución de capacidad laboral igual o superior al 50%, pero a la cual se le asignó por parte de las autoridades médico laborales una fecha de estructuración de la invalidez correspondiente a la fecha de nacimiento, a una cercana a ese momento, la del primer síntoma o la del primer diagnóstico, con fundamento en que no acredita el número de semanas requeridas con anterioridad a ese momento sin tomar en consideración la efectiva explotación de su capacidad laboral residual, se vulneran los derechos constitucionales fundamentales a la seguridad social, vida digna y mínimo vital.

El fundamento de lo anterior radica en que al descartar las semanas que la persona cotizó con posterioridad al momento que le fue fijado como fecha de estructuración de su invalidez, se está excluyendo la posibilidad de que, pese a la enfermedad padecida y atendiendo a las características específicas de cada caso concreto, la persona haya podido trabajar en ejercicio de su capacidad laboral residual y, en esa medida, cotizar al Sistema de Seguridad Social, de acuerdo con lo establecido por lo Ley. En ese orden de ideas, dicha interpretación de la norma, puede implicar desconocer los principios y mandatos constitucionales que velan por la protección de las personas en situación de discapacidad, particularmente, la igualdad, la prohibición de discriminación y la obligación que tiene el Estado de garantizar el pleno ejercicio de cada una de las prerrogativas constitucionales a estas personas.

40. En lo que tiene que ver con el caso concreto puesto a consideración de la Sala Plena de esta Corporación, las pruebas solicitadas y aportadas en sede de revisión, permiten determinar que Colpensiones reconoció al señor Orlando Ramos Robayo la pensión de invalidez a través de la Resolución GNR 1469 del 5 de enero de 2016, con posterioridad a la fecha en la que el Juzgado Treinta y Siete (37) Civil del Circuito de Bogotá falló el caso puesto a su consideración. Ahora bien, pese a que se expidieron autos de decreto de prueba de fechas 13 de julio de 2016 y 29 de agosto de 2016, la Sala Plena de esta Corporación sólo tuvo conocimiento del anterior hecho el día 26 de septiembre de 2016, fecha en la cual la Secretaría General de esta Corporación remitió la respuesta que Colpensiones brindó a un último Auto de fecha 9 de septiembre de 2016, en el que esta Corte solicitó información respecto del derecho prestacional del señor Orlando Ramos Robayo [80] .

41. Examinada la información remitida por Colpensiones a esta Corporación, se tiene que, para efectos de determinar el momento desde el cual se aplicaría el supuesto regulado en la Ley 100 de 1993, en el caso del señor Orlando Ramos Robayo, dicha entidad tomó la fecha en la que se emitió el dictamen por parte del Grupo Médico Laboral, es decir, el día 25 de noviembre de 2013. A partir de allí, realizó el proceso de contar hacia atrás, que el señor Ramos Robayo contara con 50 semanas cotizadas dentro de los 3 años anteriores a dicha fecha, para de esta manera determinar que, se acreditaban los requisitos establecidos en la Ley y, por lo tanto, ordenar el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez [81] . De la misma manera, Colpensiones puso en conocimiento de la Sala Plena de esta Corporación que el señor Orlando Ramos Robayo ya se encuentra en nómina, por lo que, efectivamente, está recibiendo el valor correspondiente a su pensión de invalidez de manera mensual.

45. Por todo lo anterior, la Sala Plena de la Corte Constitucional encuentra que, en el caso concreto, cesó la vulneración de los derechos constitucionales fundamentales a la seguridad social, mínimo vital y vida digna del señor Orlando Ramos Robayo, motivo por el cual se configura el fenómeno de carencia actual de objeto por hecho superado. Al respecto, esta Corporación ha establecido lo siguiente:

“Esta Corporación, al interpretar el contenido y alcance del artículo 86 de la Constitución Política, en forma reiterada ha señalado que el objetivo de la acción de tutela se circunscribe a la protección inmediata y actual de los derechos fundamentales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas, o de los particulares en los casos expresamente consagrados en la ley.

Así las cosas, se tiene que el propósito de la tutela, como lo establece el mencionado artículo, es que el Juez Constitucional, de manera expedita, administre justicia en el caso concreto, profiriendo las órdenes que considere pertinentes a la autoridad pública o al particular que con sus acciones han amenazado o vulnerado derechos fundamentales y procurar así la defensa actual y cierta de los mismos.

No obstante, cuando la situación de hecho que causa la supuesta amenaza o vulneración del derecho alegado desaparece o se encuentra superada, la acción de tutela pierde toda razón de ser como mecanismo más apropiado y expedito de protección judicial, por cuanto la decisión que pudiese adoptar el juez respecto del caso concreto resultaría a todas luces inocua, y por consiguiente contraria al objetivo constitucionalmente previsto para esta acción” [82] .

42. Ahora bien, pese a que esta Corte declarará que, en el caso concreto, ya no existe fundamento para tutelar los derechos fundamentales inicialmente vulnerados, esto no es óbice para que la Sala Plena llame la atención tanto a las autoridades médico laborales competentes, como a las Administradoras de Fondos de Pensiones, para al momento de proferir el dictamen de pérdida de capacidad laboral y la decisión sobre el reconocimiento del derecho pensional de las personas con enfermedades congénitas, crónicas y/o degenerativas acojan las subreglas reseñadas y unificadas en esta providencia, con el fin de evitar graves afectaciones a los derechos de personas que, debido a las enfermedades que padecen, se encuentran en situación de discapacidad y, por lo tanto, son sujetos de especial protección constitucional.

I. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN 43. En el caso bajo estudio de la Sala Plena de esta Corporación, el señor Orlando Ramos Robayo, quien es sordomudo de nacimiento, solicitó el amparo de sus derechos constitucionales fundamentales a la seguridad social, mínimo vital y vida digna, los cuales considera fueron vulnerados por la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones – al haberle negado el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez con fundamento en que no acredita 50 semanas cotizadas dentro de los 3 años anteriores a la fecha de estructuración de la invalidez que le fue fijada por medicina laboral (la cual coincide con el día de nacimiento), omitiendo que con posterioridad a ese momento cotizó un número importante de semanas al sistema general de seguridad social.

Debido a lo anterior, a la Sala le correspondió resolver si las Administradoras de Fondos de Pensiones desconocen los derechos constitucionales fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital y a la vida digna, al negar el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez a personas que padecen enfermedades congénitas, crónicas y/ degenerativas, argumentando que, de conformidad con la fecha de estructuración de la invalidez fijada por las autoridades médico laborales (la cual suele coincidir con el día del nacimiento, un momento cercano a éste, el instante en el que se presentó el primer síntoma de la patología o el día del diagnóstico), no se acreditan el número de semanas cotizadas requeridas por la Ley, no obstante la explotación de la capacidad laboral residual con la cual cuentan estas personas 44.

Como resultado del análisis del caso, la Sala Plena de la Corte Constitucional estableció las siguientes sub-reglas jurisprudenciales analizadas en la parte motiva de esta providencia:

44.1. Al momento de proferir el dictamen de calificación de la pérdida de capacidad laboral de una persona que padece una enfermedad congénita, crónica y/o degenerativa, la Junta Nacional de Calificación de la Invalidez y sus juntas regionales, así como todas las autoridades médico laborales competentes, deberán observar las reglas contenidas en la Ley 100 de 1993 y el Manual para la Calificación aplicable al caso.

44.1.1. En ese sentido, (i) el dictamen de pérdida de capacidad laboral deberá contener el porcentaje de disminución, el origen de la patología y la fecha de estructuración; (ii) el concepto deberá ser producto de una valoración integral y completa, la cual se deberá fundamentar en la historia clínica, en las condiciones biológicas, psicológicas y sociales de la persona, así como en las características propias de la patología. Para esto, podrá consultar los documentos que considere necesarios y apoyarse de las ayudas científicas y tecnológicas que requiera; (iii) si bien el dictamen no es un acto administrativo, éste deberá estar debidamente motivado. Para esto, la autoridad médico laboral deberá esgrimir todas las razones de hecho y de derecho que la llevaron a proferir dicho concepto; (iv) tratándose de enfermedades congénitas, crónicas y/o degenerativas, la autoridad médico laboral deberá observar con especial cuidado la fecha de estructuración de la invalidez, en atención a que éste debe corresponder con el momento en el que la persona, de manera cierta, no pudo seguir desempeñando un oficio y, (v) se deberá garantizar el ejercicio del derecho de defensa y contradicción de los interesados dentro del proceso de calificación.

44.1.2. De no cumplir el dictamen y el procedimiento con las reglas antes descritas, la autoridad médico laboral vulnerará el derecho fundamental al debido proceso y, en esa medida, deberá volver a adelantar el procedimiento y a proferir un nuevo dictamen que se ajuste a lo antes descrito.

44.2. Ahora bien, una vez la competencia es asumida por Colpensiones o las administradoras de fondos de pensiones, (independientemente del régimen pensional), es decir, cuando la persona solicita el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez, a estas entidades les corresponderá verificar: (i) que la solicitud pensional fue presentada por una persona que padece una enfermedad congénita, crónica y/o degenerativa, (ii) que con posterioridad a la fecha de estructuración de la invalidez fijada por la autoridad médico laboral, la persona cuenta con un número importante de semanas cotizadas; y, (iii) que los aportes fueron realizados en ejercicio de una efectiva y probada capacidad laboral residual, es decir que,

en efecto, la persona desempeñó una labor u oficio y que la densidad de semanas aportadas permite establecer que el fin de la persona no es defraudar al Sistema.

De acreditarse todo lo anterior, Colpensiones o la Administradora de Fondos de Pensiones deberá elegir el momento desde el cual aplicará el supuesto establecido en el artículo 39 de la Ley 100 de 1993, tal y como fue modificado por la Ley 860 de 2003. Dicha instante podrá corresponder a la fecha en la que (i) se realizó la última cotización; (ii) la de la solicitud pensional; o (iii) la de la calificación, decisión que se fundamentará en criterios razonables, previo análisis de la situación particular y en garantía de los derechos del reclamante. Es decir que, a partir de dicho momento, realizará el conteo hacia atrás de las 50 semanas cotizadas dentro de los 3 años anteriores, para determinar si la persona tiene o no derecho al reconocimiento de la pensión de invalidez.

45. Sobre la base de lo anterior, la Sala Plena de la Corte Constitucional considera que tanto Colpensiones, como las administradoras de fondos de pensiones vulneran los derechos constitucionales fundamentales a la seguridad social, mínimo vital y vida digna de las personas a las que, padeciendo una enfermedad congénita, crónica y/o degenerativa, les niegan el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez con fundamento en que no acreditan las 50 semanas cotizadas dentro de los 3 años anteriores a la fecha de estructuración (la cual fue fijada el día del nacimiento, en uno cercano a éste, en la fecha del diagnóstico de la enfermedad o del primer síntoma), omitiendo las semanas aportadas con posterioridad a dicho momento en ejercicio de una efectiva y probada, explotación de una capacidad laboral residual.

46. Ahora bien, atendiendo a que el derecho pensional del señor Orlando Ramos Robayo fue reconocido durante el trámite de revisión de esta tutela, en el caso bajo estudio se presenta el fenómeno de carencia actual de objeto por hecho superado. Por ese motivo, la Sala Plena de esta Corporación decidirá revocar la sentencia proferida por el Juzgado Treinta y Siete (37) Civil del Circuito de Bogotá en única instancia y, en su lugar, negar el amparo de los derechos constitucionales fundamentales invocados.

III. DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE Primero.- LEVANTAR la suspensión de términos decretada mediante Auto del veintisiete (27) de julio de dos mil dieciséis (2016).

Segundo.- REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Treinta y Siete (37) Civil del Circuito de Bogotá el día dieciocho (18) de diciembre de dos mil quince (2015) que declaró improcedente el amparo, para en su lugar, NEGAR la tutela de los derechos fundamentales invocados, en tanto que, en el caso concreto, se configuró una carencia actual de objeto por hecho superado.

Tercero.- ADVERTIR a Colpensiones y a todas las administradoras de fondos de pensiones que hacen parte del régimen solidario de prima media con prestación definida y del régimen de ahorro individual con solidaridad que, al momento de estudiar la solicitud pensional de una persona con una enfermedad congénita, crónica y/o degenerativa, deberán tener en cuenta las reglas sobre capacidad laboral residual consignadas en esta sentencia de unificación.

Cuarto.- Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991. Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA Presidenta LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ Magistrado AQUILES ARRIETA GÓMEZ Magistrado (E) ALEJANDRO LINARES CANTILLO Magistrado GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO Magistrado GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO Magistrada JORGE IVÁN PALACIO PALACIO Magistrado ALBERTO ROJAS RÍOS Magistrado LUIS ERNESTO VARGAS SILVA Magistrado Con aclaración de voto MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ Secretaria General ACLARACION DE VOTO DEL MAGISTRADO LUS ERNESTO VARGAS SILVA A LA SENTENCIA SU588-16 ACCION DE TUTELA EN MATERIA DE PENSION DE INVALIDEZ- Resulta novedoso y valioso que se haya dado aplicación a normas del

CPSCA (artículo 10) para extenderlo a la jurisprudencia de la Corte Constitucional (Aclaración de voto) ACCION DE TUTELA EN MATERIA DE PENSION DE INVALIDEZ- Era imprescindible incluir en la parte resolutiva de la decisión una orden, a manera de exhorto, para el Ministerio del Trabajo (Aclaración de voto) Aclaro el voto, con el debido respeto por las decisiones de la Corte y del Magistrado Ponente. Si bien coincido con la conclusión de la Sala y con los fundamentos que la sustentan, estimo necesario exponer dos consideraciones sobre la sentencia. En primer lugar, resalto como un aspecto novedoso y valioso que la sentencia le haya dado aplicación a las normas del CPACA (artículo 10) para extenderlo a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en aplicación del condicionamiento establecido por esta Corporación en las sentencias C-634 de 2011 yC-816 de 2011.

En segundo lugar, en mi criterio, era imprescindible incluir en la parte resolutiva de la decisión una orden, a manera de exhorto, para el Ministerio del Trabajo dirigida a (i) revisar en detalle las dificultades que en este punto presenta el Manual Único de Calificación de Invalidez, Decreto 1507 de 2014, y (ii) establecer una medida regulativa que permita superar el déficit de protección que se presenta en estos casos; debido a que, es deseable que el asunto sea tratado por la autoridad regulativa en la materia. Lo anterior para evitar que las aseguradoras continúen con la conducta de no tomar en consideración la capacidad laboral de las personas con enfermedades congénitas, crónicas y degenerativas.

En estos términos, dejo consignada la razón por la que aclaré el voto. Fecha ut supra, LUIS ERNESTO VARGAS SILVA Magistrado [1] De acuerdo a la copia de la cédula de ciudadanía obrante a folio10 del cuaderno principal de la tutela.

[2] De acuerdo al dictamen de disminución de capacidad laboral visible a folios 6,7 y 8 del cuaderno principal de la tutela. [3] Ibídem. [4] De acuerdo a la copia de la Resolución GNR 28641 del 14 de agosto de 2014 visible a folios 11 y 12 del cuaderno principal de la tutela.

[5] Artículo 38 del Decreto 3041 de 1966 y la Ley 100 de 1993. [6] De acuerdo a copia de la Resolución GNR415509 del 2 de diciembre de 2014, visible a folios 18-21 del cuaderno principal de la tutela.

[7] De acuerdo a Auto del 13 de julio de 2016, proferido por el magistrado sustanciador , visible a folios 17 y 18 del acuerdo número 1 del expediente de tutela.

[8] De acuerdo a oficio suscrito por Colpensiones de fecha 27 de julio de 2016, visible a folios 28 a 31 del cuaderno 1 de la acción de tutela.

[9] “ Primero.- Por Secretaría General de esta Corporación, VINCÚLESE al Grupo Medico Laboral de Colpensiones a este proceso. Póngase en su conocimiento el contenido de la solicitud de tutela formulada por el señor Orlando Ramos Robayo, la respuesta emitida por Colpensiones, las pruebas aportadas por las partes en el proceso y la sentencia de instancia, para que dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al recibo de la notificación de esta providencia, se pronuncie sobre los hechos y las pretensiones sometidos al conocimiento del juez constitucional. Para tal efecto, la Secretaría deberá remitir copia de la totalidad del expediente de tutela.

Segundo.- Por Secretaría General de esta Corporación, VINCÚLESE a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez a este proceso. Póngase en su conocimiento el contenido de la solicitud de tutela formulada por el señor Orlando Ramos Robayo, la respuesta emitida por Colpensiones, las pruebas aportadas por las partes en el proceso y la sentencia de instancia, para que dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al recibo de la notificación de esta providencia, se pronuncie sobre los hechos y las pretensiones sometidos al conocimiento del juez constitucional. Para tal efecto, la Secretaría deberá remitir copia de la totalidad del expediente de tutela.

Tercero.- De esta manera, INFÓRMESE al Grupo Medico Laboral de Colpensiones y a la Junta Nacional de Calificación de la Invalidez que tienen la facultad de aportar pruebas al proceso, contradecir los asuntos de hecho y de derecho

presentados por el accionante y los demás argumentos que considere pertinentes, en su calidad de parte vinculada a la acción de tutela".

[10] De acuerdo a oficio del 9 de septiembre de 2016, suscrito por la Secretaría General de la Corte Constitucional y visible en folio 39 del cuaderno número 1 del expediente de tutela.

[11] De acuerdo a oficio del 14 de septiembre de 2016, suscrito por la Secretaría General de la Corte Constitucional, visible a folio 40 y a oficio suscrito por la Junta Nacional de Calificación de la Invalidez, visible a folios 41, 42 y 43 del cuaderno número 1 de la acción de tutela.

[12] De acuerdo a oficio del 15 de septiembre de 2016, suscrito por la Secretaría General de la Corte Constitucional, visible a folio 44 y a oficio suscrito por Colpensiones, visible a folios 45-49 del cuaderno número 1 de la acción de tutela.

[13] Escrito visibles en folios 41-43 del cuaderno número 1 del expediente de tutela. [14] Escrito visible en folios 45-49 del cuaderno número 1 del expediente de tutela.

[15] Decretos 917 de 1999 y 1507 de 2014. [16] La información podrá ser enviada al Fax de la Secretaría General de la Corte Constitucional, cuyo número telefónico es 3367582.

[17] Visible en los folios 54-60 del cuaderno número 1 del expediente de tutela. [18] Visible en el folio 62 del cuaderno número 1 del expediente de tutela.

[19] Mediante el informe, el magistrado sustanciador puso de presente que, si bien en este caso no existen posiciones divergentes en las diferentes salas de revisión, lo cierto es que una sentencia de unificación permitiría la extensión administrativa de sus efectos, lo que a la larga podría menguar la cantidad de tutelas que se presentan por la misma situación.

[20] De acuerdo al poder que obra en el folio 22 del cuaderno principal de la acción de tutela. [21] Constitución Política, Artículo 86 "toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública".

[22] De conformidad con el Artículo 5º del Decreto 2591 de 1991, " La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2o. de esta ley".

CP, art 86º; D 2591/91, art 1º. [23] Sentencia SU-961 de 1999. [24] Sentencias T- 1110 de 2005, T-158 de 2006, T- 792 de 2007, T-548 de 2011, T-521 de 2013, entre otras.

[25] Sentencia T-158 de 2006, T-429 de 2011 y T-323 de 2016. [26] Ver, entre otras, las sentencias T-119 de 2015, T-250 de 2015, T-446 de 2015, T-548 de 2015 y T-317 de 2015.

[27] Acerca del perjuicio irremediable, esta Corte ha señalado que deben reunirse ciertos requisitos para que torne procedente la acción de tutela, a saber: " (i) que se trate de un hecho cierto e inminente; (ii) que las medidas a tomar deben ser urgentes;

(iii) que la situación a la que se enfrenta la persona es grave; y finalmente (iv) que las actuaciones de protección han de ser impostergables." Sentencia T-896 de 2007.

[28] Sentencias T-200 de 2011 y T- 165 de 2016. [29] Sentencia T-308 de 2016. [30] "Artículo 2- Modificado por el art. 2, Ley 712 de 2001 , adicionado por el art. 3, Ley 1210 de 2008 . Asuntos de que conoce esta jurisdicción .

(…) También conocerá de la ejecución de actos administrativos y resoluciones, emanadas por las entidades que conforman el sistema de seguridad social integral que reconozcan pensiones de jubilación, vejez, invalidez, sustitución o sobrevivientes; señalan reajustes o reliquidaciones de dichas pensiones; y ordenan pagos sobre indemnizaciones, auxilios e incapacidades.” (subrayas fuera del texto) [31] Con fundamento en el artículo 13 de la Constitución Política de 1991.

[32] Constitución Política de 1991, Artículo 13. [33] Constitución Política de 1991, Artículo 2. [34] “ Artículo 47. El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran.” [35] “Artículo 54. Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud ”.

[36] De acuerdo con la Declaración de los Derechos de los Impedidos de 1975 el término "impedido" designa a toda persona incapacitada de subvenir por sí misma, en su totalidad o en parte, a las necesidades de una vida individual o social normal a consecuencia de una deficiencia, congénita o no, de sus facultades físicas o mentales. Debe recordarse que el término se usa en la presente sentencia con referencia a la Convención.

[37] “ Por la cual se establecen mecanismos de integración social de la personas con limitación y se dictan otras disposiciones” . [38] Ver sentencias T-1197 de 2001, C.640 de 2009, T-030 de 2010, T-014 de 2012, T-362 de 2012, C-671 de 2014, T-192 de 2014, T-039 de 2015, T-094 de 2016, entre otras.

[39] Posición reiterada en las sentencia C-458 de 2015. [40] Constitución Política de 1991, Artículo 48. [41] “Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones” [42] “Por la cual se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones”.

[43] “Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública” [44] “Por el cual se expide el manual único para la calificación de la pérdida de la capacidad laboral y ocupacional” [45] Afirmación que corresponde con lo ha manifestado por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia , para quien una persona es inválida “… desde el día en que le sea imposible procurarse los me dios económicos de subsistencia .” Pronunciamiento citado en la sentencia T-561 de 2010 “Casación de 17 de agosto de 1954, citada en Código Sustantivo del Trabajo, Jorge Ortega Torres, editorial Temis, 1956” .

[46] Ver sentencias T-163 de 2011, T-427 de 2012, T-789 de 2014, T-408 de 2015, T-512 de 2015, T-717 de 2015, T-153 de 2016 , entre otras. [47] El cual busca garantizar el acceso al derecho a la seguridad social de quienes sufren alguna limitación física.

[48] Que ordena atender de manera prevalente a la población más vulnerable. [49] Cuyo fin es el de asegurar que todas las contingencias que puedan afectar las condiciones de vida de una persona, en aspectos tales como la salud, la integridad física y la capacidad económica, estén cubiertas por el sistema de seguridad social.

[50] Ver sentencia T-040 de 2015. [51] Posición reiterada en la sentencia T-308 de 2016. [52] Sentencia T-943 de 2014. [53] Sentencia T-485 de 2016.

[54] El Manual Único para la Calificación de la Invalidez actualmente vigente es el Decreto 1507 de 2014, sin embargo, un gran número de casos que actualmente llegan a la Corte corresponden a personas calificadas bajo el Decreto 917 de 1999.

[55] El artículo 41 de la Ley 100 de 1993 dispone que los dictámenes que adopten las Juntas de Calificación deben “ contener expresamente los fundamentos de hecho y de derecho que dieron origen a esta decisión ” .

Los fundamentos de hecho son todos aquellos que se relacionan con la ocurrencia de determinada contingencia, lo cual incluye historias clínicas, reportes, valoraciones o exámenes médicos periódicos; y en general, los que puedan servir de prueba para certificar una determinada relación causal, tales como certificado de cargos y labores, comisiones, realización de actividades, subordinación, uso de determinadas herramientas, aparatos, equipos o elementos, contratos de trabajo, estadísticas o testimonios, entre otros, que se relacionen con la patología, lesión o condición en estudio. Respecto de los fundamentos de derecho , se trata de todas las normas que se aplican al caso de que se trate.

[56] Recientemente reseñadas en la sentencia T-702 de 2014. [57] Artículos 9 del Decreto 917 de 1999, y 23, 25-3 del Decreto 2463 de 2001. [58] Artículos 4 del Decreto 917 de 1999, y 28 del Decreto 2463 de 2001.

[59] Anteriormente el Decreto 917 de 1999, actualmente el Decreto 1507 de 2014. [60] Artículo 7 del decreto 917 de 1999. El Decreto 1507 de 2014 consigna que la calificación integral de la invalidez, es decir del 50% o más de pérdida de la capacidad laboral, procede conforme a lo dispuesto en la Sentencia C-425 de 2005 de la Corte Constitucional y su precedente jurisprudencial; que dispone que las entidades competentes deberán hacer una valoración integral, que comprenda tanto los factores de origen común como los de índole laboral.

[61] Sentencias T-417 de 1997 y T-108 de 2007. [62] Ver sentencias Ver sentencias T-699A de 2007, T-561 de 2010, T-962 de 2011, T-690 de 2013, T-070 de 2014, T-11 de 2016, T-308 de 2016 y T-318 de 2016, entre otras.

[63] En la sentencia T-153 de 2016 la Sala Primera explicó estos conceptos así: “ toda decisión o actuación de las autoridades o entidades ha de fundarse en criterios de racionalidad y razonabilidad. El primero exige que la decisión o actuación se fundamente en posiciones susceptibles de ser constatadas o controvertidas de manera lógica y empírica. Las razones en las que se funde la administración han de responder, al menos, a una lógica instrumental, en la cual se justifique las acciones adoptadas como medios para alcanzar los fines socialmente propuestos. En tal medida, las decisiones de carácter legal, judicial o ejecutivo que sean irracionales, esto es, que racionalmente no conduzcan al fin que se dice estar buscando, se entiende que son contrarias al orden constitucional vigente. Por lo menos, en lo que a derechos fundamentales se refiere, no es posible aceptar una restricción a un derecho con miras a proteger un fin legítimo, si el medio elegido para ello no es adecuado para alcanzar el fin que justifica la limitación del derecho. En tal caso, sería irracional limitar la garantía constitucional. De forma similar, tampoco son racionales decisiones absurdas, ilógicas o contradictorias.

El segundo criterio requiere que las decisiones de las autoridades encuentren justificaciones no solamente racionales, desde un punto de vista lógico o técnico, sino también desde lo ético, desde los valores. Es decir, no solamente se ha de justificar la decisión a la luz de una razón instrumental, sino también a la luz de una razón práctica. Los funcionarios no pueden, arbitrariamente, sacrificar valores constitucionales que sean significativos e importantes, por proteger con mayor empeño otros de menor valía. Así, por ejemplo, no es razonable que por el cumplimiento de formalidades procesales o administrativas se deje a una persona sin derecho a recibir la pensión que efectivamente cotizó y ahorró. Así, la gran apuesta por erradicar la arbitrariedad de las autoridades y poderes establecidos es, en otras palabras, la búsqueda de que las razones de las entidades públicas o particulares estén basadas en criterios de racionalidad y razonabilidad. Que se guíen por el respeto a las mejores razones y argumentos y por el respeto a los valores constitucionales que en mayor grado se encuentren comprometidos. Es llenar con buenas razones un espacio que parecía reservado a la voluntad y el capricho.” [64] Reglas reseñadas en la sentencia T-308 de 2016.

[65] En la sentencia T-111 de 2016 se aclaró que “la determinación de cuándo se está en presencia de este tipo de enfermedades, no exige la consagración necesaria de una fórmula legal o reglamentaria que permita su aplicación, ya que dada la prevalencia que en esta materia tiene la conceptualización profesional de la medicina, se debe atender al sentido técnico de dicha ciencia, en el que generalmente tiene un peso específico la misma calificación que se realiza por las

juntas de invalidez, por los médicos tratantes o por los técnicos designados por los jueces para brindar un concepto profesional sobre la materia, sin perjuicio de las reglas y oportunidades de contradicción que se prevén en el ordenamiento jurídico” .

[66] Ver Sentencias T-013 de 2015, T-111 de 2016 y T-318 de 2016. [67] Al respecto, la sentencia T-003 de 2013 manifestó lo siguiente: “ No se vulnera el derecho fundamental a la seguridad social, cuando las entidades administradoras de pensiones niegan el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez, luego de demostrar que no se cotizaron 50 semanas dentro de los 3 años anteriores a la fecha de estructuración de la invalidez.

Adicionalmente, cuando lo que se pretende es que se tengan en cuenta las cotizaciones realizadas luego de la fecha de estructuración, el demandante debe demostrar que éstas se hicieron como consecuencia de la capacidad residual que tenía para seguir laborando” . Esta posición fue reiterada en las sentencias T-886 de 2013 y T-943 de 2014.

[68] Ver sentencias T- 789 de 2014, T-512 de 2015, T-588 de 2015 y T-717 de 2015 T-111 de 2016, entre otras. [69] En la sentencia T-588 de 2015 la Corte ha consideró que al tomar “como fecha para el reconocimiento de la pensión la del momento en que se expidió el dictamen, [desconocería] aquellas semanas cotizadas de forma posterior a la declaratoria de invalidez (…9.

En casos como este lo que ocurre es que, en razón de la capacidad laboral residual que goza la personas, aquella cotiza incluso después de efectuado el dictamen de pérdida de capacidad, y esta Corporación protege el derecho a que esas semanas sean igualmente tenidas en cuenta para efectos del reconocimiento de la prestación.” En el mismo sentido se pronunció la Corte en las sentencias T-153 de 2016 y T-962 de 2011, entre otras.

[70] Reiterando lo establecido en la sentencia T-153 de 2016 . [71] Ver sentencia T-022 de 2013 . [72] La Sala resalta que existen precedentes jurisprudenciales en los cuales la Corte Constitucional ha resuelto casos sobre pensiones de invalidez fundada en la excepción de inconstitucionalidad. Al respecto, se pueden consultar las sentencias T-1291 de 2005, T-221 de 2006, T-043 de 2007, T-699A de 2007 , T-550 de 2008, T-1203 de 2008, T-658 de 2008, T-826 de 2008 y T-789 de 2014, entre otras.

[73] La Sala resalta que existen precedentes jurisprudenciales en los cuales la Corte Constitucional ha resuelto casos sobre pensiones de invalidez fundada en la excepción de inconstitucionalidad. Al respecto, se pueden consultar las sentencias T-1291 de 2005, T-221 de 2006, T-043 de 2007, T-699A de 2007 , T-550 de 2008, T-1203 de 2008, T-658 de 2008, T-826 de 2008 y T-789 de 2014, entre otras.

[74] Ver sentencias T-111 de 2016, T-194 de 2016, T-308 de 2016 y 318 de 2016, entre otras. [75] Ver sentencias SU-917 de 2010, C-816 de 2011, C-898 de 2011, SU-053 de 2015, C-179 de 2016, entre otras.

[76] Constitución Política de 1991, artículo 241. [77] Acuerdo 05 de 1992, modificado y actualizado por el Acuerdo 02 de 2015. [78] “ Artículo 61. Revisión por la Sala Plena . Cuando a juicio de la Sala Plena, por solicitud de cualquier magistrado, un proceso de tutela dé lugar a un fallo de unificación de jurisprudencia o la transcendencia del tema amerite su estudio por todos los magistrados, se dispondrá que la sentencia correspondiente sea proferida por la Sala Plena.

Adicionalmente, para los fines establecidos en las normas vigentes, después de haber sido escogidos autónomamente por la Sala de Selección competente, los fallos sobre acciones de tutela instauradas contra providencias de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado deberán ser llevados por el magistrado a quien le corresponda en reparto a la Sala Plena, la cual determinará si asume su conocimiento con base en el informe mensual que le sea presentado a partir de la Sala de Selección de marzo de 2009.

En tal evento, el magistrado ponente registrará en la Secretaría el proyecto de fallo respectivo y se procederá a cumplir el mismo trámite previsto por el artículo 59 del Reglamento de la Corporación para el cambio de jurisprudencia, en materia

de sentencias de revisión de tutela.” [79] De acuerdo a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 1210 de 2008.

[80] Lo anterior, puesto que de acuerdo a lo consignado en el Registro Único de Afiliados al Sistema a cargo del Ministerio de Salud y de la Protección Social, Colpensiones había reconocido la pensión de invalidez al señor Orlando Ramos Robayo.

[81] De conformidad con lo establecido en la historia laboral aportada por Colpensiones ante esta Corte, al señor Orlando Ramos Robayo se le concedió la pensión de invalidez en cuantía de un salario mínimo mensual legal vigente.

Esta liquidación se realizó de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 40 de la Ley 100 de 1993. [82] Sentencia T-308 de 2003.

**Fuente:** Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/SU588-16.htm
Copia de consulta hecha el 29 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.