COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/1072/07

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/1072/07
Expediente	—
Fecha	2005-08-02
Sala	Sala Cuarta
Magistrado ponente	Dr RODRIGO ESCOBAR GIL
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Pension De Invalidez
- Accion De Tutela
- Pension De Invalidez Por Enfermedad No Profesional

Resumen del caso (según la propia sentencia)

De Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Nilson Pinilla Pinilla, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

Texto completo

T-1072-07 Sentencia T-110/07 Sentencia T-1072/07 PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD EN DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL - Aplicación a la pensión de invalidez PENSION DE INVALIDEZ -Requisitos para obtener reconocimiento y pago ACCION DE TUTELA - Procedencia por cuanto se cumplen los requisitos para el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez/ ACCION DE TUTELA -Aplicación del artículo 39 de la ley 100 de 1993 PENSION DE INVALIDEZ POR ENFERMEDAD NO PROFESIONAL - Modificación de los requisitos establecidos en la ley 100/93 /LEY 860/03 -Impone mayores exigencias para acceder a pensión de invalidez/ LEY 860/03 -Regulación regresiva en materia de pensión de invalidez Referencia: expediente T-1685021 Accionante: Luis Emiro Arévalo Demandado: Fondo de Pensiones y Cesantías Protección S.A.

Magistrado Ponente: Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL Bogotá D.C., doce (12) de diciembre de dos mil siete (2007) La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Nilson Pinilla Pinilla, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente SENTENCIA En el proceso de revisión de los fallos de tutela proferidos por el Juzgado Catorce Civil Municipal de Bucaramanga y el Juzgado Primero Civil del Circuito de Bucaramanga, dentro de la acción de tutela promovida por Luis Emiro Arévalo contra el Fondo de Pensiones y Cesantías Protección S.A.

I. ANTECEDENTES 1. Fundamentos de la Acción y Pretensiones El 30 de marzo de 2007, el señor Luis Emiro Arévalo instauró acción de tutela contra el Fondo de Pensiones y Cesantías Protección S.A. por considerar que esta entidad se encontraba vulnerando sus derechos fundamentales al trabajo, el mínimo vital, la seguridad social y la igualdad, como consecuencia de la negativa en el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez a que cree tener derecho.

El actor aduce que, desde el 21 de junio de 1999, se encuentra afiliado al Fondo de Pensiones y Cesantías Protección S.A., como consecuencia de su vínculo de trabajo, en calidad de cotero, con la Compañía Nacional de Chocolates.

De igual forma, señala que el 13 de mayo de 2006 fue atendido por un médico de la Comisión médico laboral de Protección S.A., quien le diagnosticó un trastorno metabólico como consecuencia de una enfermedad de origen común, que lo incapacitaba para mantener postura, caminar y subir y bajar escaleras. Posteriormente, el 11 de julio de 2006, dicha comisión le dictaminó una pérdida de la capacidad laboral del 52,84% de origen común y con fecha de estructuración de 2 de agosto de 2005.

Con base en este dictamen, el actor dirigió un derecho de petición a la entidad demandada solicitando el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez, que fue resuelto desfavorablemente el 7 de marzo de 2007 bajo el argumento de que el actor no cumplía con los requisitos exigidos por el artículo 39 de la Ley 100 de 1993 para tales efectos.

El demandante señala que en la actualidad tiene 53 años de edad, que desde el 11 de julio de 2006 no trabaja y que tiene una familia que depende económicamente de él, por lo que solicita al juez constitucional que ampare los derechos fundamentales que aduce como vulnerados y ordene a la entidad demandada reconocer y pagar la pensión de invalidez a que considera tener derecho.

2. Oposición a la demanda de tutela 2.1. Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías Protección S.A. Mediante escrito presentado el 17 de abril de 2007, Protección S.A. indicó que el accionante se encuentra afiliado a dicha entidad desde el 21 de junio de 1999 y que el 3 de agosto de 2006 elevó solicitud de pensión de invalidez de origen común que fue negada por cuanto, si bien el actor tiene una pérdida de capacidad laboral del 52,84% con fecha de estructuración del 2 de agosto de 2005, no cumple con el requisito de fidelidad de cotización al sistema de pensiones porque para dicha fecha solamente acreditaba un total de 357,43 semanas de cotización, cuando necesitaba un total de 362,49 semanas.

Esta situación fue puesta de presente al actor mediante comunicación No. 2006-11003 en la que se le indicó que no cumplía con los requisitos previstos en el artículo 39 de la ley 100 de 1993 modificado por el artículo 1º de la ley 860 de 2003, norma aplicable para la fecha de estructuración del estado de invalidez, reconociéndosele en su defecto la prestación subsidiaria de devolución de saldos, por valor de $7’051.934.

De esta forma, pone de presente que la negativa en el reconocimiento de la pensión de invalidez obedeció a la falta de reunión de los requisitos exigidos por el artículo 1º de la Ley 860 de 2003, sin que exista trasgresión de los derechos fundamentales del actor, por cuanto se ha dado estricto cumplimiento a lo ordenado por las normas pertinentes cuyo texto transcribe.

2.2. Compañía Nacional de Chocolates Como quiera que el Juez Catorce Civil Municipal, mediante Auto del 30 de marzo de 2007, vinculó a la Compañía Nacional de Chocolates al proceso de tutela de la referencia, esta entidad, en escrito presentado el 13 de abril del mismo año, dio contestación a la acción de amparo constitucional y solicitó al juez de conocimiento que declarara su improcedencia o que, en su lugar, la eximiera totalmente de responsabilidad frente a la presunta vulneración de derechos alegada por el actor.

En efecto, señaló que la acción de tutela no es el mecanismo judicial idóneo para desatar la controversia laboral planteada por el demandante, habida cuenta que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta corporación, para que la acción de tutela proceda se requiere que no exista otro mecanismo de defensa judicial y que se esté ante la inminencia de un perjuicio irremediable, supuestos que no se reúnen en el presente caso porque el actor cuenta con las acciones pertinentes ante la jurisdicción laboral para reclamar el reconocimiento de su derecho sin que se evidencie la existencia de un perjuicio irremediable que dé lugar a que la acción de tutela desplace el mecanismo de defensa judicial ordinario.

Finalmente refiere que no existe obligación a cargo de la Compañía Nacional de Chocolates por cuanto el accionante no fue trabajador de dicha entidad, afirmación que se acompasa con la referencia aislada que hace en el documento de contestación de la demanda, en el sentido de que el actor es exasociado de la Cooperativa Colaboramos.

3. Pruebas que obran en el expediente Las partes del proceso aportaron los siguientes documentos: - Copia de constancia de afiliación del accionante al Fondo de Pensiones Obligatorias Protección S.A. desde el 21 de junio de 1999. (Folio 8) - Copia de respuesta al derecho de petición, proferida por Protección S.A. reiterando la negativa en el reconocimiento de la pensión de invalidez. (Folios 9 - 10) - Copia de concepto médico sobre rehabilitación integral del paciente, de estudios de neuroconducción y de electromiorafía y potenciales evocados. (Folios 11 – 15) II.

DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN 1. Primera Instancia Mediante sentencia del 20 de abril de 2007, el Juez Catorce Civil Municipal de Bucaramanga concedió transitoriamente el amparo de los derechos fundamentales del accionante, al concluir que la falta de reconocimiento de la pensión de invalidez, por parte de Protección S.A., vulnera su derecho a la seguridad social, en la medida en que el actor se encontraba afiliado a la entidad demandada, con 357,43 semanas de cotización, para la fecha en que sufrió la incapacidad, lo que lo hacía acreedor de tal derecho, a la luz de los artículos 38 y 39 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 1º de la Ley 860 de 2003.

El A-quo destaca la íntima relación entre el derecho a la seguridad social y su manifestación a través de la pensión de invalidez, con los derechos a la vida, al trabajo y la salud, por la cual es posible predicar su carácter fundamental, máxime si su titularidad se predica de personas de la tercera edad o disminuidas física, sensorial o psíquicamente.

De igual forma señala que si bien la Corte Constitucional ha establecido, por regla general, la improcedencia de la acción de tutela para desatar controversias laborales, también ha admitido su excepcional procedencia en situaciones en que se encuentra comprometido el mínimo vital, de manera que, en atención a que en el caso concreto, la falta de reconocimiento de la pensión de invalidez al accionante atenta contra su subsistencia digna y la de su familia, resuelve otorgar el amparo de sus derechos fundamentales, con carácter transitorio mientras la jurisdicción competente define de fondo el asunto en controversia.

2. Impugnación En escrito del 27 de abril de 2007, Protección S.A. impugnó la providencia proferida por el A-quo, bajo la consideración de que el juez de instancia, de un lado, olvidó que para el reconocimiento de la pensión de vejez debe acreditarse el cumplimiento de la totalidad de los requisitos establecidos por el legislador para garantizar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones y, de otro, no señaló las razones por las que inaplicó las normas que establecen los requisitos para acceder a la pensión de invalidez.

Así, establece que dentro de la amplia facultad de configuración legislativa, el Congreso de la República aprobó la Ley 860 de 2003, en cuyo artículo 1º se consagró el requisito de fidelidad al sistema de pensiones para acceder a la pensión de invalidez, que no fue reunido por el actor, por lo que su reconocimiento era improcedente.

3. Segunda Instancia Mediante providencia del 22 de mayo de 2007, el Juzgado Primero Civil del Circuito de Bucaramanga revocó el amparo concedido por el A-quo y, en su lugar, negó la tutela de los derechos alegados como vulnerados por el accionante.

Fundó su decisión en la jurisprudencia de la Corte Constitucional respecto de la procedencia excepcional de la acción de tutela para el reconocimiento de la pensión, que se sujeta a la afectación de la dignidad humana, la subsistencia en condiciones dignas, la salud y el mínimo vital del interesado, aunada a la ineficacia de las acciones ordinarias para el restablecimiento del derecho lesionado, cuya verificación atiende a la inminencia de la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

Así, como quiera que, de un lado, la controversia planteada por el accionante en sede de tutela es de aquéllas que escapa del resorte de competencia de la jurisdicción constitucional y que, de otro, no se acredita la existencia de un perjuicio irremediable o la conexidad con un derecho fundamental, la acción de tutela no es procedente, ni siquiera como mecanismo transitorio, por cuanto esta modalidad de protección parte del supuesto de que se reserva al juez competente la decisión definitiva, que devendría ineficaz si resulta desfavorable al actor, por cuanto ya habrían operado los desembolsos correspondientes a las mesadas pensionales reconocidas con base en el amparo transitorio.

III. CONSIDERACIONES 1. Competencia Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991.

2. Procedibilidad de la Acción de Tutela 2.1 Legitimación activa El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es un mecanismo de defensa al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales. En el presente caso, el accionante es una persona mayor de edad que actúa en defensa de sus derechos e intereses, razón por la cual se encuentra legitimado para presentar la acción.

2.2 Legitimación pasiva La empresa demandada es una entidad de carácter particular que se ocupa de prestar el servicio público de seguridad social en pensiones; por lo tanto, de conformidad con el numeral 2 del artículo 42 del Decreto 2591 de 1991, está legitimada como parte pasiva en el presente proceso de tutela.

3. Problema Jurídico Corresponde a la Sala determinar si el Fondo de Pensiones y Cesantías Protección S.A. ha vulnerado los derechos fundamentales a la seguridad social y al mínimo vital del señor Luis Emiro Arévalo como consecuencia de la negativa en el reconocimiento de la pensión de invalidez bajo el argumento de que el accionante no cumple con las semanas mínimas de cotización exigidas por el Régimen de Seguridad Social, conforme a las modificaciones introducidas por la Ley 860 de 2003.

Para tal efecto la Sala reiterará la jurisprudencia constitucional en materia de i) procedencia excepcional de la acción de tutela para el reconocimiento de pensiones, ii) la inherencia del principio de progresividad al derecho prestacional a la seguridad social, y iii) la regresividad que comporta el requisito de fidelidad introducido por la Ley 860 de 2003 para el reconocimiento de la pensión de invalidez.

4. Procedencia Excepcional de la Acción de Tutela para el Reconocimiento de prestaciones pensionales Esta Corporación, en reiterada jurisprudencia, ha establecido que, en virtud del carácter residual y subsidiario de la acción de tutela, ésta resulta improcedente para la satisfacción de pretensiones de naturaleza económica. En igual sentido puede afirmarse que, como quiera que el derecho a la seguridad social es de naturaleza prestacional y asistencial, en principio la acción de amparo constitucional, que se erige en mecanismo preferente y sumario dirigido a la protección inmediata de los derechos fundamentales de las personas, no se revela como el mecanismo judicial idóneo para perseguir el reconocimiento, reajuste y pago de las pensiones de vejez, invalidez y de sobrevivientes [1] .

No obstante, la Corte Constitucional ha avanzado en el reconocimiento de la procedencia de la acción de tutela en relación con pretensiones de naturaleza prestacional en materia de pensiones, en los casos en que: i) El mecanismo judicial ordinario de que dispone el interesado resulta ineficaz, por cuanto no resuelve el conflicto planteado de manera integral o no es lo suficientemente expedito frente a la exigencia de protección inmediata de los derechos amenazados [2] ; ii) el desconocimiento del derecho a la seguridad social en pensiones amenaza por conexidad derechos fundamentales como el mínimo vital y la vida digna; iii) la acción de tutela resulta necesaria para evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable;

y iv) la falta de reconocimiento y pago de la pensión se origina en actuaciones que, prima facie , desvirtúan la presunción de legalidad que recae sobre las actuaciones de la administración pública [3] .

Respecto de la procedencia de pretensiones prestacionales por vía de tutela frente a la ineficacia de los otros mecanismos de defensa judicial, la Corte ha señalado lo siguiente:

“ “aunque en principio la existencia de otros medios de defensa judicial hace improcedente la acción de tutela, la sola existencia formal de uno de estos mecanismos no implica per se que ella deba ser denegada” [4] .

En realidad, para poder determinar cuál es el medio adecuado de protección, se hace imprescindible que el juez constitucional entre a verificar si, cumplidos ciertos condicionamientos, “las acciones disponibles protegen eficazmente los derechos de quien interpone la acción o si, por el contrario, los mecanismos ordinarios carecen de tales características, evento en el cual el juez puede otorgar el amparo.” [5] ” [6] En el caso que ocupa la atención de la Sala, se tiene que los mecanismos alternativos de defensa judicial con que cuenta el actor resultan ineficaces para desatar la presente controversia, como quiera que la dilación del proceso ordinario al que tendría que someterse, no se compadece con la necesidad de protección inmediata de los derechos a la seguridad social, el mínimo vital y la vida digna del accionante, quien requiere del reconocimiento de la pensión de invalidez para sustituir la remuneración que devengaba por concepto del trabajo que realizaba como cotero y que dejó de percibir, como consecuencia de la invalidez que le sobrevino.

Ahora bien, respecto de la vulneración de derechos fundamentales como consecuencia de la violación del derecho a la seguridad social en pensiones, esta Corporación ha reconocido la inescindible relación entre el reconocimiento de la pensión de invalidez y la realización de los derechos al mínimo vital y la vida digna, por cuanto dicha prestación suple el salario que el peticionario obtendría en caso de no haber entrado en estado de invalidez, y, por regla general, constituye la única fuente de ingresos de los interesados quienes carecen de otra posibilidad para proveerse los recursos para suplir sus necesidades mínimas y las de su familia.

Sobre el particular, sostuvo esta Corporación: “Antes de abordar el tema de fondo, la Sala pasa a examinar la procedibilidad de la acción de tutela cuando se trata de la reclamación la pensión de invalidez, para lo cual es pertinente tener en cuenta que, en aplicación del artículo 48 de la Carta, la Ley 100 de 1993 desarrolló el Régimen General de la Seguridad Social, dentro del cual se previó la asistencia a aquellas personas que, por la ocurrencia de una enfermedad o accidente que afectase gravemente su salud, no pudieran continuar trabajando, para que, al no estar en posibilidad de proveerse su sustento, recibieran una pensión que les permitiese atender sus necesidades. Así las cosas, la pensión de invalidez se presenta como un mecanismo de sustitución del ingreso que un trabajador deja de percibir cuando su estado de salud le impide continuar trabajando” [7] .

En este sentido, la Sala encuentra acreditado el segundo presupuesto de procedibilidad de la acción, como quiera que la falta de reconocimiento de la pensión de invalidez vulnera los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna del actor y de los miembros de su núcleo familiar, por cuanto dicha prestación constituye la única fuente de ingresos con que atender a sus necesidades mínimas.

Los mismos argumentos sirven para dar por probado el requisito de la ocurrencia de un perjuicio irremediable, toda vez que se tiene que la ausencia en el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez amenaza el mínimo vital y la vida digna del actor y de su familia, perjuicio grave que se cierne sobre bienes jurídicos altamente significativos, por lo que se requiere de la adopción de medidas urgentes e impostergables para superar el daño causado y evitar la consumación de perjuicios mayores [8] .

Finalmente, en relación con el último requisito, esta Corte ha señalado lo siguiente: “la actuación de la administración a través de la cual reconoció o reajustó la pensión de invalidez, jubilación o vejez debe presentarse como manifiestamente ilegal o inconstitucional. Si bien el juez de tutela no es el competente para realizar un análisis detallado sobre la legalidad de las actuaciones de la administración, por ser ello de competencia de los jueces especializados; ante la afectación de

los derechos fundamentales del peticionario provocada por una actuación que se muestra desde un principio como contraria a postulados de índole legal o inconstitucional, la acción de tutela resulta procedente para amparar los derechos fundamentales afectados" [9] Si bien el proceso de tutela no es el escenario pertinente para ejercer un control de legalidad o de constitucionalidad abstracto, resulta claro que como consecuencia del carácter normativo de la Constitución y de su jerarquía dentro del ordenamiento jurídico, es dado a todos los operadores jurídicos inaplicar las normas que resulten manifiestamente contrarias a la Carta Política [10] . De esta forma, para la verificación de este requisito, en los capítulos siguientes la Sala reiterará el precedente trazado por las sentencias T-221 de 2006 y T-043, T-580 y T-699A de 2007, en las que se concluyó que el requisito de fidelidad consagrado en la Ley 860 de 2003 contraría el principio de progresividad inherente a los derechos sociales, económicos y culturales, por lo que atendiendo a las particularidades concretas de cada caso es dado al juez de tutela inaplicarlo en aras de garantizar la realización del derecho a la seguridad social en conexidad con el mínimo vital y la vida digna.

5. Inherencia del Principio de Progresividad al Derecho Prestacional a la Seguridad Social De conformidad con el artículo 48 de la Carta Política la Seguridad Social es un derecho irrenunciable de todas las personas y un servicio público obligatorio [11] que debe ser prestado por el Estado. Así, es deber del Estado, prestar una "

Seguridad Social integral, que proteja a las personas ante las distintas contingencias que puedan menguar su estado de salud y su capacidad económica, con afectación de sus medios de subsistencia o los de su núcleo familiar "

[12] . Respecto de la importancia de la Seguridad Social en el ordenamiento constitucional colombiano, esta Corporación ha señalado lo siguiente:

"La seguridad social bebe de las fuentes de la solidaridad y el altruismo social como filosofías fundantes del Estado, guarda relación con los principios esenciales del Estado y propugna por la conservación de la calidad de vida de las personas; en este sentido, la Corte ha sostenido que "[e]n un Estado social de derecho como el nuestro, la seguridad social adquiere una trascendental importancia pues con ella se busca no sólo la protección de la persona humana, cualquiera que sea su sexo, raza, edad, condición social, etc., sino también contribuir a su desarrollo y bienestar, con especial énfasis a las personas marginadas y a las de los sectores más vulnerables de la población para que puedan lograr su integración social"

[13] " [14] . Desde la perspectiva del derecho, la seguridad social ha sido calificada como uno de naturaleza asistencial o prestacional que debe ser garantizado de forma progresiva y programática por el Estado [15] .

Por su parte, desde la arista del servicio público , de conformidad con lo señalado por el artículo 48 constitucional, éste debe prestarse con base en los principios de eficiencia, universalidad [16] , solidaridad [17] , progresividad, integralidad, unidad y participación [18] cuyo alcance se encuentra definido por la ley.

Específicamente, el principio de progresividad, implica, de una parte, el deber del Estado de avanzar en la materialización del derecho en cabeza de todas las personas, procurando el alcance de mayores beneficios por parte de la población y, de otra, la prohibición general, en principio, de establecer medidas regresivas, es decir, medidas que desconozcan reconocimientos que se hayan logrado a favor de los asociados.

El principio de progresividad, inherente a los derechos de segunda generación y predicable del derecho a la seguridad social por expreso mandato del artículo 48 constitucional, ha sido desarrollado in extenso por la jurisprudencia de esta Corporación; así, la misma ha sostenido que "

existen unos contenidos mínimos o esenciales de satisfacción de ese derecho que el Estado debe garantizar a todas las personas. Esto es, la progresividad hace referencia al reconocimiento de prestaciones mayores y superiores en relación con cada uno de esos derechos sociales prestacionales , pero ese mandato de progresividad no excusa el incumplimiento

del deber del Estado de asegurar, tan pronto como sea posible, coberturas universales de los contenidos mínimos de esos derechos, tal y como esta Corte ya lo había reconocido con anterioridad [19] "

[20] . (negrilla fuera de texto). En Sentencia T-580 de 2007, la Corte destacó cómo el principio de progresividad, consagrado en nuestras normas constitucionales, se acompasa con instrumentos internacionales de derechos humanos firmados por el Estado colombiano, tales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Americana de Derechos Humanos y el Protocolo de San Salvador, a la luz de los cuales puede colegirse que "el principio de progresividad, que según abundante jurisprudencia de esta Corporación constituye el rasgo esencial de los derechos sociales [21] , parece sugerir que el único deber jurídico que impone a los Estados es el de no deshacer de manera injustificada el eventual desarrollo legislativo que haya sido ofrecido; lo cual se opondría al reconocimiento de un contenido intrínseco de estos derechos" [22] .

De esta forma, si bien el legislador goza de amplia facultad de configuración legislativa en materia de seguridad social, la jurisprudencia constitucional ha establecido que dicha facultad encuentra un límite en el respeto del principio de progresividad. Así lo señaló esta Corporación:

"La Corte Constitucional ha desarrollado una sólida jurisprudencia acerca del principio de progresividad y el desarrollo legal de los derechos sociales. Al respecto, en concordancia con la doctrina y la jurisprudencia internacional sobre el tema [23] , esta Corporación ha dispuesto que los derechos sociales deben ser desarrollados por el legislador, el cual goza de un amplio margen de libertad para definir su alcance y condiciones de acceso. Sin embargo, esta libertad de configuración dista de ser plena, ya que encuentran límites precisos en tanto (i) no puede desconocer derechos adquiridos y (ii) las medidas que adopte deben estar plenamente justificadas conforme al principio de progresividad" [24] En efecto, la jurisprudencia constitucional ha desarrollado la doctrina de la inconstitucionalidad prima facie que refiere la prohibición inicial que tiene el legislador para adoptar medidas regresivas en materia de derechos sociales, económicos y culturales [25] , en atención a que en este tipo de derechos, en principio, no le es dado al legislador adoptar normas que desconozcan los avances que se han alcanzado alrededor de los mismos [26] . De esta forma, para que el legislador pueda implementar normas regresivas en materia de derechos prestacionales, debe emplear una mayor carga argumentativa [27] , de suerte que establezca que las medidas introducidas, no obstante retroceder en el reconocimiento de derechos sociales, económicos y culturales, resultan razonables, proporcionales y justificadas.

Así lo ha señalado esta Corporación: "No obstante, es factible que el legislador establezca regulaciones regresivas en tratándose de derechos sociales y económicos, cuando éstas sean razonables y proporcionales y se encuentren debidamente justificadas. En la Sentencia C-38 de 2004, la Corte se refirió a estos presupuestos señalando que, tratándose de medidas regresivas, el legislador debe acreditar que las mismas no fueron adoptadas en forma inopinada, sino que fueron el resultado de un estudio cuidadoso, en el cual se tuvieron en cuenta distintas alternativas. Además, debe establecerse que las distintas alternativas, menos lesivas en términos de protección de los derechos involucrados, no eran igualmente eficaces. Finalmente, debe poder acreditarse que la medida no sea desproporcionada, en estricto sentido, de manera que el retroceso en la protección del derecho afectado no aparezca excesivo frente a los logros obtenidos" [28] .

Esta Corporación, en Sentencia T-043 de 2007, ofreció una síntesis de la evolución de la doctrina constitucional de los límites que al legislador impone el principio de progresividad en materia de regulación de derechos prestacionales y asistenciales, en los siguientes términos:

"Del anterior recuento jurisprudencial, la Sala concluye que, como regla general, el legislador goza de un amplio margen de configuración de los derechos sociales, para lo cual está facultado para modificar la legislación que define su contenido y condiciones de acceso, incluso si las nuevas condiciones afecten meras expectativas de consolidar un

derecho bajo la antigua normatividad. Sin embargo, cuando el legislador adopta medidas que de cara a la antigua legislación implica un retroceso en su ámbito de protección, dichas medidas son constitucionalmente problemáticas por contradecir el principio de progresividad. Por lo tanto, frente a una medida regresiva debe presumirse su inconstitucionalidad prima facie, que podrá desvirtuarse cuando se logre establecer: (i) que la medida se encuentra justificada y ajustada al principio de proporcionalidad; (ii) que la medida no desconoce situaciones particulares y concretas consolidadas bajo la legislación anterior, por lo que se muestra respetuosa de los derechos adquiridos; o que (iii) si bien afecta a situaciones ya consolidadas, contempla otros mecanismos, como los regímenes de transición, dirigidos a proteger los derechos adquiridos o expectativas legítimas" [29] 6. Pensión de Invalidez.

De acuerdo con la amplia facultad de configuración legislativa que el artículo 48 de la Constitución Política otorga al legislador, éste aprobó la Ley 100 de 1993 por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral, procurando realizar y conciliar los principios mencionados en el acápite precedente [30] , a través de la regulación de los sistemas de salud, pensiones y riesgos profesionales.

Dentro del sistema general de seguridad social en pensiones, el legislador consagró la pensión de invalidez [31] cuyo objetivo es garantizar a las personas que han perdido su capacidad laboral en la proporción que la ley establece, el acceso a una fuente de ingresos para solventar sus necesidades vitales [32] . Dicha prestación, al brindar especial protección a las personas disminuidas físicamente, realiza el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta Política.

Esta Corporación, en diferentes pronunciamientos, ha destacado el estrecho vínculo entre la pensión de invalidez y los derechos fundamentales al mínimo vital y la vida digna de las personas. En efecto, en sentencia T-619 de 1995, se sostuvo lo siguiente:

" [E] l derecho al reconocimiento y pago de la pensión de invalidez, o en su defecto de la indemnización sustitutiva, se encuentra en conexidad con el derecho a la vida, la integridad física, el trabajo y la igualdad, entre otros, por cuanto a través de dicha prestación, lo que pretende el Estado es dar cumplimiento al mandato constitucional del artículo 48 en cuanto le impone como deber el de garantizar a todos los habitantes "el derecho irrenunciable a la seguridad social."

Se garantiza el derecho a la vida, pues se reconoce en favor de quien ha sufrido merma en su capacidad laboral una suma de dinero mensual que le permita velar por su subsistencia, y en caso dado, por la de su familia, y además la integridad física por cuanto como consecuencia de su estado de salud y de sus limitaciones permanentes, el Estado le brinda una especial protección, además de la asistencia médica derivada de su situación personal; se garantiza el derecho al trabajo, ya que cuando el afectado no puede ofrecer al menos la mitad de su capacidad laboral, se le exime de su obligación social de trabajar, y a la vez se preserva su derecho en cuanto si recupera su capacidad, puede volver a desempeñarse en el ejercicio de sus actividades laborales".

La pensión de invalidez por riesgo común se encuentra regulada en los artículos 38 y siguientes de la Ley 100 de 1993. Así, según el artículo 38 del régimen de seguridad social, "

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 ". El estado de invalidez es declarado por una Junta Regional, en primera instancia, y por la Junta Nacional, en segunda, ajenas a la entidad prestadora, designada de acuerdo con la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional [33] .

Para tener derecho a la pensión deben reunirse los requisitos establecidos por el artículo 39 de la Ley 100 de 1993. Este artículo en su versión original disponía que el acceso a la pensión se sujetaba a la calificación de la situación de invalidez aunada al cumplimiento de uno de dos requisitos: a) Que el afiliado se encuentre cotizando al régimen y hubiere cotizado por lo menos veintiséis (26) semanas, al momento de producirse el estado de invalidez. b) Que habiendo dejado de

cotizar al sistema, hubiere efectuado aportes durante por lo menos veintiséis (26) semanas del año inmediatamente anterior al momento en que se produzca el estado de invalidez.

Ahora bien, por virtud de la reforma introducida por la Ley 860 de 2003, los requisitos para acceder a la pensión se tornaron más estrictos, de suerte que, además de la calificación del estado de invalidez, se exige que la persona haya cotizado cincuenta (50) semanas dentro de los últimos tres (3) años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración del estado de invalidez y su fidelidad de cotización para con el sistema sea al menos del veinte por ciento (20%) del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió veinte (20) años de edad y la fecha de la primera calificación del estado de invalidez.

7. Carácter Regresivo del Artículo 1º de la Ley 860 de 2003 que subrogó el artículo 39 de la Ley 100 de 1993 Como quedó visto en el acápite anterior, el artículo 860 de 2003 que subrogó el artículo 39 de la ley 100 de 1993 contempla requisitos más rigurosos para el acceso a la pensión de invalidez. Estos requisitos, conforme a distintos pronunciamientos de tutela de esta Corporación y en atención a las particularidades de cada caso, han sido interpretados como un retroceso en el régimen de cobertura del sistema pensional colombiano.

Tal conclusión deriva del simple contraste del artículo 1 de la ley 860 de 2003 con el artículo 39 de la ley 100 de 1993, subrogado por el primero, del que se desprende que, con la Ley 860 de 2003, no solamente se aumentaron las semanas de cotización requeridas para acceder a la pensión de invalidez sino que se estableció un nuevo requisito consistente en la fidelidad al sistema, esto es una cotización con una densidad del 20% del tiempo transcurrido entre los extremos que la ley señala.

Esta Corporación, en Sentencia T-221 de 2006 concluyó que la norma bajo estudio resulta regresiva toda vez que el endurecimiento de los requisitos para el acceso a la pensión de invalidez afecta directamente a las personas discapacitadas que son objeto de especial protección por parte del Estado. De igual forma, la Corte concluyó que el requisito de fidelidad introducido por la Ley 860 de 2003 impone mayores exigencias a las personas de la tercera edad, lo cual evidencia la incompatibilidad de la norma con los derechos constitucionales a la igualdad y con el principio de progresividad.

Sobre el particular señaló la Sala Quinta de Revisión: “ [L] a norma tiene entre sus destinatarios a personas que deben ser sometidas a un tratamiento privilegiado por el Estado y a una protección reforzada, de tal suerte que una vulneración al principio de progresividad afectaría en gran medida a este específico grupo poblacional, tornándose la norma inconstitucional para el caso concreto y requiriéndose la actuación del juez de tutela en el sentido de amparar los derechos fundamentales vulnerados inaplicando la norma en referencia” [34] .

Como fue expuesto previamente en esta providencia, la adopción de medidas regresivas en materia de derechos económicos, sociales y culturales debe descansar sobre argumentos suficientes que den cuenta de su justificación, necesidad y proporcionalidad, de suerte que pueda desvirtuarse la presunción de inconstitucionalidad que sobre ellas se cierne [35] . En sentencia T-221 de 2006, ya reseñada, la Sala Quinta de Revisión realizó dicho análisis, el cual llevó a concluir que el apoyo argumentativo requerido se echaba de menos, por lo cual en esa ocasión empleó la excepción de inconstitucionalidad para inaplicar la Ley 860 de 2003.

Sobre el particular, precisó la Corte en la aludida sentencia: “De otra parte, puede sostenerse que la norma contenida en el artículo 1º de la Ley 860 de 2003 carece de justificación suficiente para que la Corte encuentre razonable el retroceso en la protección del derecho a la seguridad social que ella implica frente a las personas inválidas de la tercera edad, toda vez que la norma, de acuerdo a su historia legislativa [36] , propende por la generación de la cultura de afiliación al sistema y a la reducción de los fraudes al mismo, finalidad que no por ser loable deja de ser desproporcionada, en cuanto

desconoce las garantías mínimas ofrecidas a las personas en general, y en concreto a las personas de la tercera edad que se encuentran padeciendo de una limitación en sus capacidades laborales" [37] .

Así, en dicha providencia, la Corte concluyó que la justificación otorgada por el legislador para la aprobación de dicha medida regresiva, no lograba superar en el caso concreto el juicio de proporcionalidad y razonabilidad, como quiera que, según su historia legislativa, ésta se adoptó únicamente con el fin de imponer una cultura de afiliación al sistema de seguridad social y de controlar los fraudes. De esta forma, en atención a que la nueva regulación imponía tardíamente a la accionante el deber de fidelidad al sistema, sin la disposición de un régimen de transición que salvaguardara sus expectativas legítimas de obtener la pensión de invalidez a la cual hubiera tenido acceso bajo la vigencia de la norma conforme a la cual inició su afiliación al sistema, esta Corporación amparó sus derechos fundamentales y ordenó tramitar la pensión de acuerdo con el tenor original del artículo 39 de la Ley 100 de 1993.

Sobre el particular, sostuvo esta Corporación, en sentencia T-221 de 2006, lo siguiente: "[R] esulta paradójico que, so pretexto de promover la cultura de afiliación, se penalice a aquellas personas que carecen de un hábito en tal sentido. La norma jurídica en revisión establece un incentivo para los agentes en el sentido de afiliarse desde temprana edad, toda vez que solo así podrán gozar de las garantías propias en materia de seguridad social en pensiones;

pero resulta contrario a la lógica jurídica que una norma posterior que establezca nuevos requisitos para acceder a la pensión de invalidez bajo el prurito del fomento de la cultura de afiliación, castigue a quienes se comportaron de acuerdo a la legislación imperante hasta antes de la entrada en vigencia de la Ley 860 de 2003" La Sala considera, reiterando el precedente fijado entre otras, por las sentencias T-221 de 2006, T-043 de 2007 y T-580 de 2007, que el requisito de fidelidad, aplicado a las personas que se encontraban afiliadas al sistema de pensiones de acuerdo con la regulación precedente a la Ley 860 de 2003, es desproporcionado para efectos de generar cultura de afiliación y evitar fraudes. En efecto, no resulta constitucionalmente admisible promover una cultura de afiliación al sistema que castigue a las personas que de buena fe venían cotizando bajo el modelo anterior en el que no se exigía dicha densidad de cotización al sistema. Se concluye, entonces, con la Corte que "No puede por tanto el legislador, pretender infundir una cultura de afiliación desprotegiendo a ciertos sectores de la población, sin crear un régimen de transición o un mecanismo similar que ampare a las personas que bajo diferentes condiciones venían cotizando al sistema" [38] .

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

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

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

De acuerdo con el precedente reiterado, procede esta Sala de Revisión a solucionar la pretensión de amparo por la cual fue promovido el proceso de tutela del cual ahora se ocupa.

8. Caso Concreto: Excepción de inconstitucionalidad. De acuerdo con los hechos relatados por las partes y con las documentos que reposan en el expediente se tiene que al actor, que en la actualidad tiene 56 años de edad, le fue dictaminada una pérdida de capacidad laboral del 52,84%, con fecha de estructuración 2 de agosto de 2005. La solicitud de pensión de invalidez que el actor elevara ante el Fondo de Pensiones y Cesantías Protección S.A. fue despachada desfavorablemente porque el actor no cumple con el requisito de fidelidad de cotización, toda vez que de acuerdo con su historia laboral, sólo se encuentra acreditado un total de 357,43 semanas, requiriéndose 362,49.

La Sala encuentra que la negativa en el reconocimiento de la pensión de invalidez vulnera los derechos a la seguridad social y al mínimo vital del accionante, como quiera que se fundamenta en una norma, que según se analizó en las consideraciones precedentes, deviene inconstitucional por desconocer el principio de progresividad.

En efecto, esta Corporación ha señalado que "[e]l principio de progresividad también constituye un parámetro de valoración en el juicio de constitucionalidad, pues a menos que existan razones extraordinarias muy poderosas que justifiquen la prevalencia de otro principio, su observancia es obligatoria , primero por el Legislador y, posteriormente, cuando se adelanta el control de constitucionalidad ante la Corte "

[39] . (Negrilla fuera de texto). Como quedó dicho en acápites anteriores, las razones esgrimidas para la implementación de los requisitos consagrados en el artículo 1 de la Ley 860 de 2003 devienen injustificadas y desproporcionadas, circunstancia que resulta más evidente a la luz de los elementos fácticos del caso que se estudia. En efecto, si uno de los argumentos para la adopción de la medida regresiva radica en la disminución del fraude, se tiene que en el caso del señor Luis Emiro Arévalo resulta desproporcionada la imposición de un requisito de fidelidad como quiera que el actor venía cotizando al sistema de pensiones desde 1999, en vigencia del artículo 39 de la ley 100 de 1993, lo que para la Sala excluye la intención fraudulenta del actor de acceder a prestaciones pensionales, máxime si se considera que la invalidez que le sobrevino no es un hecho previsible y programable como la vejez o la muerte, por lo que la cotización extendida en el tiempo por un tiempo prudencial, debe observarse bajo el principio de buena fe.

Es igualmente relevante destacar que, no obstante que la fecha de estructuración de la invalidez fue fijada por el organismo pertinente en el 2 de agosto de 2005, el actor, de buena fe continuó trabajando y cotizando al sistema de pensiones hasta el primer trimestre del 2006, fecha en la que solicitó la calificación del estado de invalidez. De esta forma, resulta lesivo de los derechos del actor que le sea negada la pensión de invalidez por falta del cumplimiento del requisito de fidelidad, como quiera que los extremos entre los que se cuenta el porcentaje de cotización conforme con la ley 860 de 2003, desconoce el carácter progresivo que puede tener una enfermedad incapacitante como la que sufrió el actor, de manera que la aplicación inflexible de la misma desconoce las cotizaciones que en ejercicio de la deteriorada capacidad laboral del actor, realizó hasta la fecha en que solicitó la calificación del estado de invalidez.

Sobre el particular ha señalado esta Corporación lo siguiente: “En este contexto, es posible que, en razón del carácter progresivo y degenerativo de la enfermedad, pueden darse casos, como el presente, en los que, no obstante que de manera retroactiva se fije una determinada fecha de estructuración de la invalidez [40] , la persona haya conservado capacidades funcionales, y, de hecho, haya continuado con su vinculación laboral y realizado los correspondientes aportes al sistema de seguridad social hasta el momento en el que se le practicó el examen de calificación de la invalidez. Así pues , el hecho de que la estructuración sea fijada en una fecha anterior al momento en que se pudo verificar la condición de inválido por medio de la calificación de la junta, puede conllevar a que el solicitante de la pensión acumule cotizaciones durante un periodo posterior a la fecha en la que, según los dictámenes médicos, se había estructurado la

invalidez, y durante el cual se contaba con las capacidades físicas para continuar trabajando y no existía un dictamen en el que constara la condición de invalidez.

En consecuencia, se presenta una dificultad en la contabilización de las semanas de cotización necesarias para acceder a la pensión, toda vez que, si bien la ley señala que tal requisito debe verificarse a la fecha de estructuración, en atención a las condiciones especiales de esta enfermedad, puede ocurrir que, no obstante que haya algunas manifestaciones clínicas, el portador esté en la capacidad de continuar trabajando, y de hecho siga realizando los aportes al sistema por un largo periodo, y, solo tiempo después, ante el progreso de la enfermedad y la gravedad del estado de salud, se vea en la necesidad de solicitar la pensión de invalidez, por lo que al someterse a la calificación de la junta se certifica el estado de invalidez y se fija una fecha de estructuración hacia atrás. Así las cosas, no resulta consecuente que el sistema se beneficie de los aportes hechos con posterioridad a la estructuración para, luego, no tener en cuenta este periodo al momento de verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos para el reconocimiento de la pensión" [41] .

De acuerdo con lo anterior, la Sala concluye que la aplicación del requisito de fidelidad consagrado en el artículo 1 de la Ley 860 de 2003 desconoce, en el caso concreto, el principio de progresividad inherente a los derechos que, como la Seguridad Social, son prestacionales, por lo que ante la ausencia de justificación, proporcionalidad y razonabilidad de la medida la Sala inaplicará la disposición aludida, con la que se dio trámite a la solicitud de pensión del accionante.

Aunado a lo anterior, la Sala encuentra, tal como se señaló en acápite anterior, que se han acreditado los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela, como quiera que aparece probado que la falta de reconocimiento de la pensión de invalidez al actor atenta contra sus derechos fundamentales y los de su familia al mínimo vital y la vida digna, toda vez que dicha prestación se erige en la única fuente de ingresos con la que puede atender a sus necesidades vitales y las de los miembros de su núcleo familiar.

Así, dado que se ha evidenciado la regresividad injustificada de la norma y el perjuicio que dicha regresividad irroga sobre los derechos del actor y su familia, la Sala considera que se requiere la inaplicación del artículo 1 de la Ley 860 de 2003 para dar aplicación al texto original del artículo 39 de la Ley 100 de 1993.

Esta Corporación se ha pronunciado sobre la inaplicación de normas en materia de seguridad social, contrarias a la Constitución Política en los siguientes términos:

"En caso de que exista una disposición legal que conlleve injusticias manifiestas en su aplicación y que contradiga la naturaleza del Estado Social de Derecho Colombiano y el funcionario administrativo no aplique la excepción de inconstitucionalidad, tal actuación constituiría una vía de hecho y perdería su validez.

El funcionario que aplica la norma no solamente debe tener en cuenta durante su ejercicio el tenor literal de las Leyes. Su actuar debe verse iluminado por las reglas y principios de carácter constitucional. En referencia a este aspecto, y estudiando la materia de pensiones, dijo la Corte:

"Ese principio de reconocer la eficacia real de los derechos de las personas, y uno de esos derechos es la seguridad social en pensiones, plantea la obligación para los operadores jurídicos (entre ellos los funcionarios que tramitan las solicitudes de pensiones en el I.S.S.) de superar las simples normas reglamentarias, para poner especial cuidado en los principios constitucionales y ponderar y reflexionar sobre los valores jurídicos y los derechos fundamentales constitucionales (T-715/99, M.P. Alejandro Martínez Caballero). O sea que no solamente se deben leer los reglamentos del I.S.S.

sino que hay que aplicar de manera preferencial la Constitución, las Leyes de la República e interpretarlas respetándose los derechos, los principios y los valores. Por consiguiente, las Resoluciones del I.S.S. que solo tienen en cuenta la reglamentación interna de la Institución y la Ley 100 de 1993, carecen de motivación suficiente porque pasan por alto la Constitución Política y otras Leyes que pueden y generalmente son necesarias para resolver cada caso concreto" [42] "

[43] . Por lo anterior, la Corte tutelará los derechos de la accionante inaplicando por inconstitucional el artículo 39 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 1 de la Ley 860 de 2003.

En consecuencia, para la solución de la situación jurídica del accionante, la administradora de fondos de pensiones accionada deberá dar aplicación al artículo 39 de la Ley 100 de 1993 en su versión original, de acuerdo al texto publicado en el diario oficial No. 41.148, de 23 de diciembre de 1993, que es del siguiente tenor:

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

a. Que el afiliado se encuentre cotizando al régimen y hubiere cotizado por lo menos veintiséis (26) semanas, al momento de producirse el estado de invalidez.

b. Que habiendo dejado de cotizar al sistema, hubiere efectuado aportes durante por lo menos veintiséis (26) semanas del año inmediatamente anterior al momento en que se produzca el estado de invalidez.

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

Con base en tal precepto legal deberá la accionada iniciar el trámite para la adjudicación de la pensión de invalidez que corresponda. IV. DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE:

PRIMERO: TUTELAR los derechos a la seguridad social y al mínimo vital del señor Luis Emiro Arévalo y, en consecuencia, REVOCAR los fallos proferidos por el Juzgado Catorce Civil Municipal de Bucaramanga y el Juzgado Primero Civil del Circuito de Bucaramanga.

SEGUNDO: Ordenar al Fondo de Pensiones y Cesantías Protección S.A. que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, dé aplicación al artículo 39 de la Ley 100 de 1993 en su versión original, y proceda a tramitar el reconocimiento de la pensión de invalidez por riesgo común a favor del señor Luis Emiro Arévalo desde la fecha en que el actor solicitó su reconocimiento;

norma cuyo tenor literal es el siguiente: " ARTÍCULO 39. Tendrán derecho a la pensión de invalidez, los afiliados que conforme a lo dispuesto en el artículo anterior sean declarados inválidos y cumplan alguno de los siguientes requisitos:

a. Que el afiliado se encuentre cotizando al régimen y hubiere cotizado por lo menos veintiséis (26) semanas, al momento de producirse el estado de invalidez.

b. Que habiendo dejado de cotizar al sistema, hubiere efectuado aportes durante por lo menos veintiséis (26) semanas del año inmediatamente anterior al momento en que se produzca el estado de invalidez.

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

TERCERO: Líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados. Cópiese, notifíquese, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional y Cúmplase.

RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado Ponente MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado NILSON PINILLA PINILLA Magistrado MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO Secretaria General [1] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-083 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[2] Cfr. Corte constitucional, Sentencia T-851 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil. [3] Ibídem. [4] Sentencia T-433 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[5] Sentencia Ibídem. [6] Corte Constitucional, Sentencia T-083 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil. [7] Corte Constitucional, Sentencia T-699A de 2007, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[8] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-043 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño. [9] Corte Constitucional, Sentencia T-043 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[10] Ver, Sentencia T-221 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil. [11] Respecto de esta dicotomía en materia de naturaleza jurídica de la seguridad social, la Corte expuso lo siguiente con el ánimo de armonizar las aristas de la institución de la seguridad social: "

La Carta dispone la facultad del legislador para regular los contenidos de la seguridad social, entendiendo por tal, a un tiempo, un "servicio público de carácter obligatorio" y "un derecho irrenunciable". Técnicamente esta antinomia resulta irreconciliable. Sin embargo, la interpretación integradora de distintos elementos concurrentes en determinadas realidades constitucionales, permite afirmar que la seguridad social es un derecho de la persona que se materializa mediante la prestación de un servicio público de carácter obligatorio ". Corte Constitucional, Sentencia C-408 de 1994, M.P. Fabio Morón Díaz.

[12] Ibídem. [13] Corte Constitucional, Sentencia C-125 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz. [14] Corte Constitucional, Sentencia T-221 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[15] Corte Constitucional, Sentencia C-408 de 1994, M.P. Fabio Morón Díaz. [16] En relación con el alcance del principio de universalidad, esta Corporación ha señalado lo siguiente:

"La universalidad implica que la cobertura deba extenderse paulatinamente a una población cada vez mayor, y que, dentro de este proceso de extensión de la cobertura no pueden aceptarse como constitucionalmente válidas las discriminaciones hacia sectores determinados de la población".

Corte Constitucional, Sentencia SU-623 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil. [17] En relación con el alcance del principio de solidaridad, la Corte ha sostenido que éste implica “ La idea y las proyecciones del Estado Social de Derecho, que es característico de nuestra organización política, según lo expuesto por el artículo 1º de la Carta, y que proclama una responsabilidad estatal mucho más ligada a la obtención de resultados favorables a la satisfacción de las necesidades primigenias de la comunidad y de los asociados, dentro del orden jurídico, que al encasillamiento formal de sus actuaciones en los moldes normativos. En el actual sistema jurídico, el principio de solidaridad, contemplado en los artículos 1 y 95 de la Constitución Política, al que están obligados los particulares pero que es primordialmente exigible al Estado, si bien no bajo una concepción paternalista que establezca una dependencia absoluta. A tal concepto se ha referido esta misma Sala, indicando que tiene el sentido de un deber , impuesto a toda persona por el sólo hecho de su pertenencia al conglomerado social, consistente en la vinculación del propio esfuerzo y actividad en beneficio o apoyo de otros asociados o en interés colectivo ”. (Corte Constitucional, Sentencia T-309 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo)."

Ahora bien, el significado concreto del principio de solidaridad en materia de seguridad social fue definido por el legislador indicando que en este terreno comporta "la práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades bajo el principio del más fuerte hacia el más débil”, y que es deber del Estado garantizar la efectividad de la solidaridad en el Régimen de Seguridad Social “mediante su participación, control y dirección del mismo”. Agregó el legislador que “los recursos provenientes del erario público en el Sistema de Seguridad se aplicarán siempre a los grupos de población más vulnerables ”. (Corte Constitucional, Sentencia C-1054 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

[18] Corte Constitucional, Sentencia C-408 de 1994, M.P. Fabio Morón Díaz. [19] Ver, entre otras, las sentencias C-251 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero y SU-225 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[20] Corte Constitucional, Sentencia C-38 de 2004, M.P. Eduardo Montealegre Lynett. [21] Sentencias C-896 de 2006, C-177 de 2005, C- 791 de 2002, T-594 de 2006, entre otras [22] Corte Constitucional, Sentencia T-580 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[23] Ver al respecto, las Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas adoptadas en sus distintos períodos de sesiones, en especial la Observación General No 3 adoptado en el Quinto Período de Sesiones de 1990, y que figuran en el documento E/1991/23. Y a nivel doctrinal, ver los llamados “ Principios de Limburgo ”, adoptados por unos expertos en la materia reunidos en Maastrich, Holanda, en junio de 1986, y que constituyen la interpretación académica más respetada sobre el sentido y la aplicación de las normas internacionales sobre derechos económicos, sociales y culturales.

[24] Corte Constitucional, Sentencia T-043 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño. [25] Ver, entre otras, Sentencias C-251 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero, SU-624 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-1165 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra y C-1489 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero, T-043 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[26] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-221 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil. [27] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-580 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[28] Corte Constitucional, Sentencia T-221 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil. [29] Corte Constitucional, Sentencia T-043 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[30] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-408 de 1994, M.P. Fabio Morón Díaz. [31] La Corte Constitucional ha definido la pensión de invalidez como "

una prestación destinada a proteger los riesgos o contingencias que provocan estados de incapacidad, con cargo al sistema de seguridad social, de acuerdo con las directrices del Estado y con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad previstas en la Carta Política ”.

Corte Constitucional, Sentencia T-951 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis. [32] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-227 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[33] La integración, financiación y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez se encuentran reglamentados por el Decreto 1346 de 1994.

[34] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-221 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil. [35] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-580 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[36] Cfr. Congreso de la República. Gaceta del Congreso No. 593. Bogotá D.C., viernes 14 de noviembre de 2003. [37] Corte Constitucional, Sentencia T-221 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[38] Corte Constitucional, Sentencia T-221 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil. [39] Corte Constitucional, Sentencia C-671 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[40] El artículo 3 de Decreto 917 de 1999 al definir la fecha de estructuración señala: “ 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 ”.

[41] Corte Constitucional, Sentencia T-699A de 2007, M.P. Rodrigo Escobar Gil. [42] Ver sentencia T-827/99, M.P. Alejandro Martínez Caballero [43] Corte Constitucional, Sentencia T-49 de 2002, M.P.

Marco Gerardo Monroy Cabra.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 13 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.