COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/110/08

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/110/08
Expediente	—
Fecha	2003-11-14
Sala	Sala Tercera de Revisión
Magistrado ponente	RODRIGO ESCOBAR GIL
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Pension De Invalidez
- Principio De Progresividad E N Derecho A La Seguridad Social
- Accion De Tutela

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Constitucional, integrada por los magistrados Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil y Mauricio González Cuervo, en ejercicio de sus competencias fallo dictado en el asunto de la referencia por el Juzgado Veintiséis (26)

Texto completo

T-110-08 REPÚBLICA DE COLOMBIA Sentencia T-110/08 PENSION DE INVALIDEZ -Requisitos para reconocimiento y pago y cambio introducido por Ley 860/03 PENSION DE INVALIDEZ -Se negó su reconocimiento por no reunir el requisito de fidelidad al sistema de pensiones PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD E N 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 Referencia: e xpediente T-1.742.842 Acción de tutela de In í rida Ariza Troncoso en contra de la Administradora de Fondos de Pensiones, Horizonte S.A.

Magistrado Ponente: Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Bogotá, D.C., doce (12) de febrero de dos mil ocho (2008) . La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil y Mauricio González Cuervo, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente SENTENCIA Dentro del trámite de revisión del fallo dictado en el asunto de la referencia por el Juzgado Veintiséis (26) Civil Municipal de Bogotá, el veintiuno (21) de septiembre de dos mil siete (2007).

I. ANTECEDENTES De los hechos y la demanda. 1. La ciudadana Inírida Ariza Troncoso interpuso acción de tutela en contra de la Administradora de Fondos de Pensiones Horizonte, Pensiones y Cesantías S.A. (en adelante, Horizonte S.A.), con el propósito de obtener protección constitucional a sus derechos fundamentales a la seguridad social en pensiones, en conexidad con el mínimo vital y la vida digna. La peticionaria basa su solicitud en los siguientes fundamentos fácticos:

1.1 La accionante trabajó en la empresa Prontos Ltda. desde el día 20 de mayo de 2000 hasta el día 30 de octubre de 2005, fecha en la cual el empleador decidió terminar el vínculo laboral por “ finalización de la labor contratada ” (Fl. 2);

1.2 La empresa mencionada afilió a la peticionaria al sistema de seguridad social en pensiones el 27 de mayo de 2002, en la administradora de fondos de pensiones Horizonte S.A.

1.3 La demandante refiere que, a partir del año 2005, empezó a sentir dolores recurrentes en la espalda y que, posteriormente le fue diagnosticada una enfermedad degenerativa que le impedía laborar, por lo que presentó solicitud de reconocimiento de pensión de invalidez ante Horizonte S.A., el día veintidós (22) de mayo de dos mil siete (2007).

1.4 De acuerdo con la calificación realizada por la Compañía de Seguros de Vida Colombia S.A. el 29 de enero de 2007, a la peticionaria le fue diagnosticada una pérdida de la capacidad laboral del 53,7%, de origen común, y con fecha de estructuración de veintidós (22) de junio de dos mil cinco (2005).

1.5 El ocho (8) de junio de dos mil siete (2007), Horizonte S.A. negó la solicitud de reconocimiento de la pensión de invalidez, por considerar que no fueron acreditados los requisitos legales para acceder a la prestación.

1.6 La peticionaria, de 49 años de edad, relata que es una persona de bajos recursos y que afronta una difícil situación económica y social, especialmente porque se encuentra en imposibilidad de volver a trabajar, en razón de su discapacidad física. Por lo tanto, considera que la negativa de Horizonte S.A. vulnera de forma grave su derecho al mínimo vital, a la integridad personal, y a la salud.

2. La acción fue admitida por el Juez Veintiséis (26) Civil Municipal de Bogotá el tres (3) de septiembre de dos mil siete (2007) Intervención de Horizonte AFP.

En respuesta a requerimiento efectuado por el juez de primera instancia, Horizonte S.A. informó el trámite dado a la petición elevada por la peticionaria de la siguiente forma:

- Al recibir la petición de la accionante la entidad procedió a constatar el estado de invalidez de la peticionaria, remitiendo su caso a BBVA SEGUROS DE COLOMBIA S.A. para determinar la pérdida de su capacidad laboral.

- Como resultado de la valoración realizada por la aseguradora el 29 de enero de 2007, se comprobó que: (i) la peticionaria se encuentra en estado de invalidez, pues presenta una pérdida de la capacidad laboral equivalente al 53.70%; (ii) la fecha de estructuración de la invalidez es el 22 de junio de 2005, y (iii) se trata de una invalidez de origen común.

En consecuencia, la entidad administradora de pensiones procedió a verificar el cumplimiento de los requisitos legales para acceder a la pensión de invalidez, de acuerdo con lo previsto por el artículo 1º de la Ley 860 de 2003, modificatorio del artículo 39 de la Ley 100 de 1993: (i) haber aportado cincuenta semanas dentro de los tres años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración de la invalidez; y (ii) acreditar aportes al sistema por un período equivalente al veinte por ciento del tiempo transcurrido entre la fecha en que el afectado cumplió los 20 años de edad, y la fecha de la primera calificación del estado de invalidez.

La señora Inírida Ariza Troncoso acreditó el primer requisito, pues reunió un total de 149.57 semanas aportadas al sistema durante los tres años anteriores a la calificación de invalidez; sin embargo, en lo que toca al segundo requisito (fidelidad al sistema) , no fue acreditado, pues la peticionaria debió aportar por un período de 2015 días, y sólo alcanzó a registrar un total de 1.907 días.

Por lo expuesto, la petición fue negada mediante comunicación CB-07-02172 del 8 de junio de 2007 por no acreditar el requisito de fidelidad al sistema, así que la decisión se sustenta en claros preceptos legales.

Agrega la entidad accionada que a la demandante se le informó sobre la posibilidad de acceder a la devolución de saldos, contemplada por el artículo 72 de la Ley 100 de 1993, y finaliza expresando que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la tutela es un medio judicial de carácter subsidiario, de forma que, en caso de que la peticionaria

considere que existe algún otro tipo de vulneración a sus derechos de carácter pensional, debe acudir al medio de defensa judicial pertinente, “ como lo es la Jurisdicción Laboral Ordinaria ”.

Del fallo de primera instancia El Juez Veintiséis (26) Civil Municipal de Bogotá denegó el amparo constitucional, por considerar que existen otros medios de defensa judicial para resolver la controversia planteada por la accionante. En la misma línea de argumentación, indicó que no se percibe la inminencia de un perjuicio irremediable que haga procedente el amparo, puesto que la peticionaria puede acceder a la devolución de saldos para garantizar su mínimo vital.

El fallo no fue impugnado. II. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN Competencia. Esta Corte es competente para conocer del fallo materia de revisión, de conformidad con lo determinado en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y, en cumplimiento del auto de dos (2) de noviembre de dos mil siete (2007) , expedido por la Sala de Selección Número diez de esta Corporación, que seleccionó este asunto para revi sión.

a. Problema jurídico planteado. Corresponde a esta Sala de Revisión determinar si la negativa de Horizonte S.A. de reconocer la pensión de invalidez a la peticionaria, con base en lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 860 de 2003 y, de forma particular, por no cumplir con el requisito de fidelidad al sistema establecido por la disposición mencionada, vulnera sus derechos fundamentales a la seguridad social en pensiones en conexidad con el mínimo vital, a la vez que desconoce la especial protección debida a las personas discapacitadas.

Para solucionar el problema reseñado, la Sala Tercera de Revisión, (i) reiterará su jurisprudencia en relación con la procedencia excepcional de la acción de tutela para el reconocimiento de la pensión de invalidez; (ii) recordará su jurisprudencia en lo concerniente al principio de progresividad en materia de derechos sociales, y (iii) hará referencia a recientes precedentes jurisprudenciales relativos a la inaplicación del artículo 1º de la Ley 860 de 2003, con base en la excepción de inconstitucionalidad. En ese contexto, la Sala (iv) analizará el caso en concreto.

b. Solución al problema jurídico planteado. 1. Requisitos de procedibilidad de la acción de tutela para el reconocimiento de la pensión de invalidez. Reiteración de jurisprudencia.

1.1 La Corte Constitucional ha establecido, en reiterada jurisprudencia, que la acción de tutela no resulta procedente, por regla general, para la protección de derechos de contenido esencialmente prestacional [1] , premisa que se sustenta en la definición constitucional de la acción, como mecanismo de protección inmediata de derechos fundamentales [2] . Así, en la medida en que los derechos sociales no son de aplicación inmediata, dado que requieren de un desarrollo estatal, consistente en la definición de políticas públicas en el ámbito de la deliberación democrática, la tutela no es el medio idóneo para su protección.

En tal sentido, ha resaltado la Corte que, si bien no existe una diferencia sustancial entre los derechos civiles y los derechos sociales [3] , en tanto derechos constitucionales cuya realización se dirige al logro de la dignidad humana [4] , su concreción sí presenta características diferenciables debido a las limitaciones financieras que afronta el Estado. Por ello, los derechos y libertades civiles se consideran de aplicación inmediata, mientras que los derechos sociales están sujetos a un desarrollo gradual .

A pesar de lo expuesto, la tutela procede de forma excepcional, cuando el desconocimiento de los derechos sociales comporta una amenaza, o una vulneración directa de derechos fundamentales de aplicación inmediata como la vida, la integridad personal, la dignidad humana, la igualdad, o el mínimo vital (criterio de conexidad [5]); o bien, cuando, en aplicación de expresos mandatos constitucionales, resulta necesario que el juez de tutela intervenga en favor de grupos especialmente vulnerables, o de personas en estado de debilidad manifiesta.

[6] 1.2 En lo que toca a la pensión de invalidez, concebida como una prestación destinada a cubrir las necesidades básicas de quien ha sufrido una seria disminución de sus capacidades laborales, por motivos ajenos a su voluntad, así como a garantizar el mínimo vital de su grupo familiar [7] , la Corte ha considerado que se trata de una prestación susceptible de tornarse en un derecho fundamental cuando la persona carece de otros medios de subsistencia [8] .

Ello se explica, en primer lugar, porque la pensión de invalidez mantiene un estrecho vínculo con derechos fundamentales autónomos como el trabajo, la integridad personal, el mínimo vital [9] , y la vida digna; y, en segundo lugar, porque una persona que ha sido declarada inválida se encuentra en una situación de debilidad manifiesta puesto que sus oportunidades laborales se ven menguadas de forma ostensible, o desaparecen definitivamente. En tales circunstancias, no sólo su mínimo vital se encuentra comprometido, sino también su acceso al sistema de seguridad social en salud, lo que resulta especialmente grave para una persona discapacitada.

Por tales razones, la Corte ha expresado que si bien el derecho a la pensión de invalidez es un derecho de creación y regulación legal, constituye un desarrollo de preceptos constitucionales como los contenidos en los artículos 1º (principios de Estado Social de Derecho y de solidaridad social); 13 (protección especial a las personas en condiciones de debilidad manifiesta);

26 (derecho al trabajo); y, 47 (protección a la población discapacitada) superiores, por lo que su protección se revela constitucionalmente relevante [10] .

No obstante lo señalado, en virtud del principio de subsidiariedad de la acción de tutela, sólo en aquellos casos en los cuales la pensión de invalidez constituya la única fuente potencial de ingresos del afectado, resulta procedente que el juez constitucional se pronuncie sobre la materia, pues existen otros medios judiciales (como la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, y el proceso ordinario laboral), que permiten un debate probatorio y legal más apropiado para la definición del derecho por parte del juez natural [11] .

2. Del tránsito normativo ocurrido entre la ley 100 de 1993 y la Ley 860 de 2003. El sistema general de seguridad social en pensiones fue desarrollado por el legislador en la Ley 100 de 1993 con la finalidad de cubrir las necesidades de la población que, tras haber contribuido con su trabajo al desarrollo social, ve truncadas sus posibilidades productivas, ante la ocurrencia de eventos como la vejez, la invalidez o la muerte.

Para efectos de la pensión de invalidez, el legislador determinó que sería considerada inválida la persona que, de acuerdo con el dictamen de las entidades competentes, hubiere perdido por lo menos un 50% de su capacidad laboral. Ahora bien, para acceder a la prestación, la Ley 100 de 1993 previó que, además del estado de invalidez, la persona debía acreditar que estuvo vinculada -o que cotizó- por un tiempo mínimo al sistema, lo que justifica que, ante la ocurrencia de un evento discapacitante, el Estado asuma su protección, en aplicación del principio de solidaridad.

El legislador, empero, ha modificado el diseño inicial del sistema, con la aspiración de que un número cada vez mayor de ciudadanos se afilie al mismo, presupuesto necesario para lograr su éxito financiero, y la universalidad en la cobertura. En tal sentido, las regulaciones ulteriores han mostrado la tendencia a hacer más exigente el requisito de cotizaciones efectuadas, así como a condicionar el acceso a la prestación, a que la persona contribuya al sistema durante un período mínimo de su vida productiva.

Las reformas señaladas, a pesar de que se orientan al logro de fines constitucionalmente válidos, pueden generar tensiones con los derechos de personas en condiciones de debilidad manifiesta, o de grupos para quienes la Carta ha previsto una protección reforzada, principalmente por la ausencia de un régimen de transición en materia de pensión de invalidez.

Esta situación, en principio tolerable desde la óptica de la Carta de 1991 [12] puede, sin embargo, resultar inaceptable en casos específicos en los que el tránsito legislativo crea situaciones irrazonables frente a determinados individuos, a la vez que lesiona el principio de confianza legítima [13] , que permite a los ciudadanos suponer que el Estado no variará de repente las condiciones para el ejercicio, protección o garantía de sus derechos.

2.1 Descripción del tránsito legislativo: La Ley 100 de 1993 estableció como requisitos para acceder a la pensión de invalidez: (i) acreditar la pérdida de, por lo menos, el 50% de la capacidad laboral, a través de un dictamen de organismos legalmente autorizados para el efecto; (ii) encontrarse afiliado al régimen de seguridad social, y haber cotizado al menos veintiséis (26) semanas al momento de producirse el estado de invalidez; ó (iii) en caso de no estar cotizando al momento de estructurarse el estado de invalidez, que la persona hubiera efectuado aportes durante el año anterior al momento de producirse el estado de invalidez, por lo menos durante veintiséis (26) semanas [14] .

Posteriormente, el legislador redefinió las condiciones referidas, en el artículo 11 de la Ley 797 de 2003, así: (i) una cotización equivalente a 50 semanas en los 3 años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración del estado de invalidez, y (ii) una fidelidad al sistema, equivalente al 25% del tiempo transcurrido entre la fecha en que la persona cumpla los 20 años de edad, y el momento de estructuración de la invalidez, regulación que fue declarada inexequible por la Corte Constitucional por vicios de forma en la formación de la Ley [15] .

El legislador, decidió entonces, volver a consagrar modificaciones similares a las expuestas, en el artículo primero de la Ley 860 de 2003 [16] . Concretamente, reprodujo el requisito de las cincuenta semanas en los tres años anteriores a la fecha de estructuración del estado de invalidez; y revivió el requisito de fidelidad de cotización al sistema, en esta ocasión por un período equivalente al 20% del tiempo comprendido entre la fecha en que la persona cumplió los 20 años de edad, y la fecha de la “ primera calificación” del estado de invalidez.

El objetivo del requisito de fidelidad, según las discusiones legislativas [17] , es el de crear una cultura de afiliación al sistema de seguridad social en pensiones, así como de reducir los fraudes al mismo. Como se verá más adelante (infra 4), la aplicación de esta disposición ha generado algunas tensiones constitucionales, puesto que el endurecimiento de los requisitos para acceder a la pensión de invalidez afecta a ciudadanos que deben recibir una protección adicional por parte de las autoridades públicas.

3. El principio de progresividad y la prohibición de adoptar medidas regresivas en materia de seguridad social. Reiteración de jurisprudencia [18] .

El principio de progresividad indica que la realización o efectividad de los derechos sociales debe lograrse hasta el máximo de los recursos disponibles en cada momento histórico, por parte del Estado. Para dar un alcance adecuado a este principio, es necesario concebirlo como un mandato derivado de diversas disposiciones constitucionales, como los artículos 48 de la Carta que prescribe la ampliación progresiva de la cobertura en seguridad social;

el principio de Estado Social de Derecho (artículo primero); el principio de solidaridad social (artículo 2º y 48); la efectividad de los derechos sociales, y el carácter normativo de la Constitución (artículos 2º y 4º).

El alcance del principio, también ha sido precisado o desarrollado en diversos instrumentos de derechos humanos ratificados por Colombia. En el caso de los tratados en sentido estricto, la remisión expresa del artículo 93 superior implica que sus disposiciones ostentan la misma jerarquía de las disposiciones constitucionales en el orden interno; los pronunciamientos de los organismos autorizados para tal efecto, constituyen por su parte, un invaluable criterio de interpretación sobre las obligaciones del Estado en la concreción de los derechos sociales.

Al reparar en las obligaciones que ha adquirido el Estado al ratificar tales tratados, se desprenden dos conclusiones fundamentales: (i) Los instrumentos internacionales insisten en que la obligación del estado, en relación con la

efectividad de los derechos sociales se extiende hasta el máximo de los recursos disponibles [19] ;

(ii) la adopción de medidas no se encuentra sujeta a un desarrollo gradual. Por el contrario, el Estado debe realizar una labor deliberada tendiente en la adopción de políticas públicas [20] ; y (iii), no es legítima una interpretación del principio de progresividad que "…no se ha de interpretar equivocadamente como que priva a la obligación de todo contenido significativo ".

[21] El principio de progresividad se puede concebir, entonces, en una primera aproximación, como un mandato dirigido a las autoridades para buscar en la definición de políticas públicas, la ampliación gradual en la eficacia de los derechos sociales.

Sin embargo, de forma paralela a ese mandato de transitar hacia la plena efectividad de los derechos sociales, del principio de progresividad se deriva la prohibición de deshacer el camino recorrido. Esta faceta negativa del principio tiene la forma de una prohibición dirigida al legislador (o a las autoridades administrativas), de adoptar regulaciones que impliquen una disminución en el nivel de cobertura o efectividad de un derecho social determinado.

Así, tanto la concepción positiva del principio, de especial relevancia para la adopción de decisiones legislativas, o de regulaciones administrativas, como la prohibición de adoptar medidas regresivas han sido utilizadas por la Corte Constitucional como una sola herramienta hermenéutica, de gran importancia para evaluar la constitucionalidad de las disposiciones que establecen medidas regresivas en materia de derechos sociales, o la vulneración de derechos fundamentales por el establecimiento de las mismas.

Pero además, esta prohibición permite la defensa de niveles mínimos de garantía a los derechos sociales, de forma que el alcance del principio de progresividad implica: (i) la garantía de un nivel mínimo, o núcleo esencial del derecho [22] ; (ii) la ampliación progresiva de ese mínimo, así como de la cobertura, en relación con el conjunto universal de la población; y (iii) la necesidad de realizar un severo control sobre las medidas regresivas adoptadas por el legislador.

En materia de interpretación constitucional, esta Corporación ha entendido la prohibición de retroceso como una limitación al amplio poder de configuración que ostenta el órgano legislativo (Sentencia C-671 de 2002); esta limitación se concreta en que una vez se ha alcanzado un determinado nivel de eficacia respecto de un derecho social, las medidas adoptadas por el legislador que impliquen una disminución en su realización son inconstitucionales, prima facie [23] .

En virtud de tal presunción la jurisprudencia constitucional ha recalcado que cuando se asume el estudio de decisiones regresivas, es preciso un estudio estricto de su constitucionalidad que comprende, por lo menos, los siguientes elementos: (i) la carga argumentativa a favor de la medida regresiva recae en la autoridad que la promueve [24] , siendo imprescindible que demuestre la imperiosidad de la medida, y no sólo su conveniencia; (ii) deberá evaluarse si la disposición se ajusta al principio de proporcionalidad; (iii) si la decisión afecta a grupos especialmente vulnerables, lo que aumenta el rigor del examen, y (iv) si se previeron mecanismos para mitigar el efecto nocivo de la nueva regulación tales como disposiciones transitorias para la protección de los derechos adquiridos [25] .

Estos elementos de análisis no se limitan al examen abstracto de la constitucionalidad de las normas legales. La Corte también ha recurrido a este tipo de análisis para determinar la constitucionalidad de ciertas disposiciones regresivas frente a casos concretos, para decidir sobre la operancia de la excepción de inconstitucionalidad.

[26] A continuación, la Sala se referirá a precedentes jurisprudenciales en los cuales distintas Salas de Revisión han encontrado que la disposición contenida en el artículo 1º de la Ley 860 resulta contraria a la Constitución, frente a ciertos casos específicos.

4. Precedentes en los cuales la Corte ha inaplicado el artículo primero de la Ley 860 de 2003; subreglas aplicables al caso concreto. 4.1 En la decisión contenida en la sentencia T-1291 de 2005 [27] , la Sala Novena de Revisión estudió la

situación de una madre cabeza de familia que había sufrido la pérdida de su capacidad laboral en un 69,05%, razón por la cual solicitó la pensión de invalidez; la AFP le negó el derecho, por no cumplir con el mínimo de semanas cotizadas al sistema, de acuerdo con el artículo primero de la Ley 860 de 2003.

En esta oportunidad, la Corte decidió inaplicar tal disposición, considerando que, en el caso estudiado, la inconstitucionalidad de la disposición resultaba evidente, habida cuenta de: (i) la regresividad de la medida, que permite presumir su inconstitucionalidad, prima facie;

(ii) la aplicación de la misma afectaba los derechos de una persona discapacitada, y (iii) llevaba consigo una lesión al mínimo vital de su grupo familiar; (iv) el breve período transcurrido entre el tránsito legislativo y la estructuración del estado de invalidez de la peticionaria hacía irrazonable la aplicación del enunciado normativo, frente a una persona que había basado su relación con el sistema general de seguridad social, siguiendo las reglas del mismo, amparada por el principio de confianza legítima.

4.2 Posteriormente, en la sentencia de revisión de tutela, T-221 de 2006 [28] , la Sala Quinta de Revisión estudió un caso de un ciudadano que, habiendo sufrido una pérdida de su capacidad laboral del 58,6%, solicitó su derecho a la pensión de invalidez, siendo negada por la AFP, con base en lo dispuesto por el artículo 1º de la Ley 860 de 2003.

En esta oportunidad, la Corte también consideró que la regulación establecida por la Ley 860 de 2003 resultaba regresiva, en comparación con lo previsto por el artículo 39 de la Ley 100 de 1993; señaló, así mismo, que el sentido del requisito de fidelidad, se encuentra en el supuesto según el cual las personas comienzan su vida productiva poco después de alcanzar la mayoría de edad o, en cualquier caso, antes de cumplir los cuarenta años.

Sólo dentro de ese marco temporal, la aplicación estricta del artículo primero resulta razonable. Sin embargo, existen personas que no comparten el comportamiento del resto del núcleo poblacional, de suerte que se ven excluidos del sistema. En la medida en que el derecho constitucional busca proteger a las minorías, esta situación justifica la intervención del juez de tutela.

En el caso referido, la vinculación de la peticionaria al sistema se produjo tras haber superado el umbral de los 40 años de edad, situación que le hacía en extremo difícil reunir los requisitos impuestos por el legislador, a partir del tránsito legislativo referido. En el transcurso del análisis, la Corte realizó una aproximación empírica a la forma en la que opera el requisito de fidelidad, frente a personas de diferente edad, obteniendo como resultado que los más afectados son quienes empiezan a cotizar cuando han superado los 40 años de edad.

En conclusión, la disposición afecta, de manera especial a personas discapacitadas, y a los adultos mayores, dos grupos que merecen un amparo especial, de conformidad con nuestra Carta Política. Así lo expresó la Corporación [29] :

“Dado que la norma establece un requisito de fidelidad, es claro que entre mayor edad tenga la persona que ha sido calificada como inválida mayor será el número de semanas que debe haber cotizado para cubrir el requisito de densidad en la cotización al sistema. Cuestión que nos lleva a concluir que la población más afectada por esta norma es la de la tercera edad, tornándose así evidente la incompatibilidad de la norma, en el caso concreto de las personas disminuidas en su capacidad laboral y pertenecientes a la tercera edad, frente a los mandatos constitucionales, por cuanto desprotege a este grupo poblacional objeto de especial protección por parte del Estado” En ese orden de ideas, la Corte encontró que la única solución armónica con la protección que debe proveer el juez de tutela a los grupos especialmente vulnerables, era la de inaplicar el artículo 1º de la Ley 860 de 2003, y en su lugar dar aplicación directa a los mandatos establecidos por el constituyente en los artículos 13, 46 y 47 de la Carta. Con tal fundamento, ordenó a la entidad demandada realizar un nuevo estudio de la petición, a la luz del artículo 39 de la Ley 100 de 1993.

4.3 En la sentencia T-043 de 2007 [30] , la Corte decidió identificar de manera clara y explícita las condiciones que pueden llevar, en un caso concreto, a la inaplicación del artículo 1º de la Ley 860 de 2003. Esta decisión fue reiterada, en un pronunciamiento reciente, por la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, en sentencia T-580 de 2007 [31] .

Esta es la síntesis de la doctrina reafirmada por la Corte Constitucional en tales pronunciamientos: a. Sobre el carácter regresivo de la disposición:

“Sobre este particular, en apartados anteriores de esta decisión se han expuesto a profundidad los argumentos que ha tenido en cuenta la Corte para concluir, en distintas decisiones, que las modificaciones legislativas al régimen de pensión de invalidez contenidas tanto en la Ley 797/03 como en la Ley 860/03, se muestran injustificadamente regresivas. Ello en la medida que (i) imponen requisitos más gravosos para el acceso a la prestación económica en comento; (ii) no están fundadas en razones suficientes que faculten al Congreso para disminuir el nivel de protección; (iii) afectan con una mayor intensidad a personas que por su avanzada edad y situación de discapacidad, son sujetos de especial protección por parte del Estado; y (iv) no contemplan medidas adicionales que busquen evitar la afectación desproporcionada de los intereses jurídicos de los afiliados al sistema al momento de la modificación legal, entre ellos un régimen de transición” [32] .

b. A partir de esta caracterización, la Corte consideró que, para inaplicar la disposición, en virtud del artículo cuarto constitucional, el juez de tutela debe verificar, en cada caso, que:

(i) exista el riesgo de un perjuicio irremediable; (ii) el no reconocimiento o pago de la pensión de invalidez implique una clara vulneración del mínimo vital del afectado .

c. Por último, la Corporación mencionó como criterios auxiliares para determinar la procedencia del amparo: (i) la cercanía en el tiempo entre la fecha en que se estructura la invalidez y la modificación normativa que impone condiciones más estrictas para el reconocimiento y pago de la prestación; y (ii) el cumplimiento en el caso concreto de las condiciones que exigía la Ley 100/93, en su versión “original”, para que el asegurado tuviera acceso a la pensión de invalidez una vez acaecido el hecho que configura la discapacidad inhabilitante para el empleo [33] .

A continuación, pasa la Corte a estudiar el cumplimiento de los presupuestos señalados en el caso objeto de estudio: 5. DEL CASO CONCRETO 5.1 De la afectación al mínimo vital y la inminencia de un perjuicio irremediable:

En el presente caso, la necesidad de evitar un perjuicio irremediable, queda comprobada a partir del relato de los hechos expuestos en la tutela: la peticionaria sufre una enfermedad degenerativa que le impide desempeñar cualquier tipo de actividad laboral y que, de acuerdo con el dictamen que reposa en el expediente, le produjo una incapacidad laboral del 53.70%. La actora afirma, así mismo que su subsistencia dependía del trabajo que desempeñaba en la empresa Prontos S.A., de forma que se evidencia la inminencia de un perjuicio irremediable, por la ausencia de medios alternativos de subsistencia.

Esta conclusión, se ve coadyuvada por un sencillo examen de los recibos de pago expedidos por la empresa Prontos S.A. a la peticionaria, en donde se evidencia que ella percibía apenas un poco más del salario mínimo vigente para la época en que se estructuró su estado de invalidez. En similar sentido, las difíciles condiciones económicas de la peticionaria se evidencian en el hecho de que vive en un estrato bajo, como también consta en la demanda de amparo.

Los elementos señalados, aunados a la pérdida de capacidad laboral de la peticionaria, lo que la ubica por fuera del mercado laboral [34] , son suficientes para concluir que existe el peligro de que la negativa de reconocimiento de la pensión de invalidez derive en un perjuicio irremediable para sus condiciones materiales de subsistencia, en circunstancias acordes con la dignidad humana.

5.2 Del tiempo transcurrido entre el tránsito legislativo, y la estructuración del estado de invalidez de la peticionaria la Ley 860 de 2003 comenzó a regir en diciembre de 2003, mientras que la fecha de estructuración de la invalidez de la accionante se produjo el 22 de junio de 2005. Es decir, el tiempo aproximado entre estos eventos es de apenas, alrededor de un año y medio. Esta constatación, se reitera (Supra 4.2 y 4.3) , permite determinar la razonabilidad de la medida, en relación con el principio de confianza legítima.

Para el caso que nos ocupa, lo irrazonable de la situación de la peticionaria queda en evidencia si se repara en que, a partir de su vinculación al sistema, aportó al mismo ininterrumpidamente durante el tiempo de duración del vínculo laboral y, sin embargo, no logró acreditar el número de semanas establecido por la ley. Es decir, la peticionaria fue " fiel" al sistema, a pesar de no existir tal exigencia al momento de su vinculación, pero en razón de su edad, el cálculo previsto por el legislador, resultó demasiado exigente para acreditar las nuevas condiciones legales.

5.3 La peticionaria es, además, una persona que comenzó a cotizar poco después de haber superado los 40 años de edad; es decir, más allá del límite presupuesto por el legislador para crear una cultura de fidelidad al sistema; por lo tanto, en su caso, este propósito resulta no sólo desproporcionado en relación con la afectación a su mínimo vital, sino que es, por completo, ineficaz.

En conclusión, el tránsito legislativo ocurrido entre la Ley 100 de 1993 y la Ley 860 de 2003 lleva a la peticionaria, una persona en situación de debilidad manifiesta, a la imposibilidad de acceder a la seguridad social en pensiones, en virtud de las reglas que comenzaron a regir cuando ella ya no podría cumplirlas. Esta conclusión se apoya no sólo en las subreglas establecidas por la sentencia T-043 de 2007, ya citada, sino también en el análisis desarrollado por esta Corporación en el fallo de tutela T-226 de 2006, en donde se pudo comprobar que la disposición resulta más perjudicial, en la medida en que aumenta la edad de vinculación al sistema.

5.4 Por último, como expresamente lo señaló la AFP Horizonte, Pensiones y Cesantías S.A., la peticionaria cumple plenamente con los requisitos exigidos por el artículo 39 de la Ley 100 de 1993.

Estas consideraciones son suficientes para que esta Sala estime necesario dar prevalencia a los mandatos constitucionales de especial protección a las personas discapacitadas y, de forma particular a los artículos 47 y 48 de la Carta, sobre la aplicación de la disposición regresiva del artículo 4º de la ley 860 constitucional y, en consecuencia, conceda la protección invocada por la accionante.

III. DECISIÓN Con fundamento en las consideraciones expuestas en precedencia, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE:

Primero.- REVOCAR el fallo de primera instancia, proferido por el Juzgado Veintiséis Civil Municipal de Bogotá y, en su lugar, CONCEDER el amparo a los derechos fundamentales a la seguridad social en pensiones, en conexidad con el mínimo vital y la vida digna a la Señora Inírida Ariza Troncoso.

Segundo. – ORDENAR a Horizonte AFP que, en un plazo de 48 horas contadas a partir de la notificación de este fallo, resuelva la petición de pensión de invalidez elevada por la peticionaria, en los términos señalados por el artículo 39 de la Ley 100 de 1993 y, de conformidad con la parte motiva de este fallo.

Tercero .- DÉSE cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991. Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Magistrado Ponente RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO Magistrado MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ Secretaria [1] Ver, entre otras, las sentencias T-511 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-653 de 2004 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-007 de 2006 (M.P.

Alfredo Beltrán Sierra), T-886 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) y T-595 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), entre otras. [2] Vid.

Constitución Política. Artículo 86. [3] Ver, en este sentido, las sentencias T-859 y T-860 de 2003 (ambas con ponencia del Magistrado Eduardo Montealegre Lynett), T-016 de 2007 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto)..

[4] En tal sentido, confrontar el preámbulo del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos , PACADESC. [5] El cconcepto de derechos fundamentales por conexidad, fue expuesto por la Corte en la sentencia T-406 de 1992 (M.P. Ciro Angarita Barón), y ha sido reiterado, posteriormente en numerosas ocasiones por la Corte Constitucional. Ver, entre muchas otras, las sentencias T-099 de 2006 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), T-060 de 2006 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), T-1238 de 2005 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-1162 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y T-062 de 2006 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández) y T-1046 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

[6] En tal sentido, el artículo 13 de la Carta Política establece la necesidad de brindar protección a las personas que se encuentren en estado de debilidad manifiesta, mientras que los artículos 43 a 47 de la Carta consagran mandatos de protección especial a favor de las mujeres cabeza de familia, los niños, los adolescentes, los discapacitados, y las personas de la tercera edad. La Corte, en el ejercicio de su función de desarrollo de la Carta Política, y unificación de la jurisprudencia de la jurisdicción constitucional, también ha considerado como grupos de especial vulnerabilidad a los enfermos de SIDA-VIH, cáncer, personas en situación de desplazamiento forzado, minorías étnicas, entre otros.

[7] Ver, al respecto, la sentencia T-292 de 1995; en el mismo sentido, T-1018 de 2006 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-1128 de 2005 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández) [8] Sentencias T-143 de 1998 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), T-138 de 2005 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), T-1295 de 2005 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), T-043 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), entre otras [9] Sobre el concepto de mínimo vital pueden consultarse la sentencia T-426 de 1992 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), SU-111 de 1997 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), SU-225 de 1998 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

[10] Cfr. Sentencia T-580 de 2007 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto)., T-292 de 1995 (M.P. Fabio Morón Díaz), T-144 de 1995 (M.P. Jorge Arango Mejía), T-1128 de 2005 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), entre otras.

[11] Sobre el carácter subsidiario de la acción de tutela ver, principalmente, la sentencia SU-111 de 1997 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz). [12] Ver, en tal sentido, la sentencia C-125 de 2000 (M.P. Carlos Gaviria Díaz).

[13] En un pronunciamiento relativo a la aplicación del artículo 1º de la Ley 860 de 2003, la Corte señaló que la lesión al principio de confianza legítima, basado en el principio constitucional de buena fe, debe ser evaluada por el juez de tutela en cada caso, de acuerdo con las condiciones personales del peticionario y, verificando, por ejemplo, su edad y el momento en que se produjo su invalidez, en relación con el tránsito legislativo. Cfr. Sentencia T-1295 de 2005 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

[14] Este es el texto original del artículo 39 de la Ley 100 de 1993. 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:

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.

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.

[15] Sentencia C-1056 de 2003 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra). [16] En lo que confierne a la pensión de invlidez de origen común, la disposición establece: “ ARTÍCULO 1o.

El artículo 39 de la Ley 100 quedará así: Artí culo 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 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.

(…)”. [17] Congreso de la República. Gaceta del Congreso No. 593. Bogotá, D.C., viernes 14 de noviembre de 2003, página 10; en tal sentido, vale la pena confrontar el análisis realizado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-221 de 2006 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), sobre el particular.

[18] Existe un amplio número de pronunciamientos de la corporación, en los cuales se ha estudiado la constitucionalidad de diversas medidas, con base en el principio de progresividad. Cfr, al respecto, las sentencias C-251 de 1997, C-125 de 2000 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), C-1489 de 2000, C-671 de 2002 (Eduardo Montealegre Lynett), C-991 de 2004 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-221 de 2006 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-043 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-580 de 2007 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), SU-388 de 2005 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), y T-389 de 2005 (M.P. Jaime Araújo Rentaría)..

[19] Cfr. Pacto Internacional sobre derechos Sociales Económicos y culturales, artículo segundo; Protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos sobre Derechos Económicos Sociales y Culturales, Artículo 2º, y Observación General Número 3 del Comité de expertos en Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (Comité DESC) [20] Cfr. Observación General Número 3. Párrafo 9, Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la ONU (Comité DESC).

[21] Así, el artículo segundo del Protocolo Internacional para los Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) establece la obligación de garantizar estos derechos hasta el máximo de los recursos disponibles [21] ; la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) consagra, en el artículo 2º, la obligación de tomar medidas para garantizar el goce de todos los derechos, y en el artículo 26 prescribe la obligación de los estados de lograr progresivamente la plena realización de este tipo de derechos; el Protocolo Adicional para Derechos Económicos Sociales y Culturales de la CADH (PACADESC), en su artículo primero se refiere también a la obligación de adoptar medidas hasta el máximo de los recursos disponibles para la efectividad de los derechos sociales y, finalmente, la Observación General Número 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, indica que, si bien la realización de estos derechos obedece a un desarrollo paulatino, la obligación de aumentar medidas no tiene tal condicionamiento; y,, lo más relevante, “Sin embargo, el hecho de que la efectividad a lo largo del tiempo, o en otras palabras progresivamente, se prevea en relación con el Pacto no se ha de interpretar equivocadamente como que priva a la obligación de todo contenido significativo”.

[22] En relación con el contenido mínimo de los derechos sociales, cfr. Sentencias SU-225 de 1998 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) y T-251 de1997 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

[23] Sentencia C-1489 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero). [24] Sentencias C-671 de 2002 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett) y C-1489 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

[25] Los erquisitos señalados en los numerales ii, iii, y iv, se derivan de lo expuesto por la Corte en las sentencias T-1318 de 2005 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto) y T-043 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) [26] Ejemplo de este proceder, son las sentencias SU-388 de 2005 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), T-792 de 2004 (M.P. Jaime Araújo Rentería), T-964 de 2004 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto) y T-925 de 2004 (M.P. Álvaro Tafur Galvis). En los cuales la Corte señaló que el establecimiento de un límite temporal a la protección consgrada en el llamado “retén social” que no tuvo una limitación inicial fue posteriormente establecida, resultaba contraria al principio de progresividad. sentencia SU-623 de 2001, en la cual, y de forma reciente, las sentencias T-221 de 2006 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-1291 de 2005 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), T-043 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Treviño), y T-580 de 2007 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), en casos en los cuales la Corte consideró que la aplicación del artículo primero de la Ley 860 de 2003, resultaba abiertamente inconstitucional.

[27] M.P. Clara Inés Vargas Hernández. [28] M.P. Rodrigo Escobar Gil. [29] Cfr. Sentencia T-221 de 2006 (M.P. Rodrigo Escobar Gil). [30] M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[31] M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. [32] Cfr. Sentencia T-043 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño). [33] Ibidem. [34] Sentencia T-1128 de 2005 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 12 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.