COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/1268/05

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/1268/05
Expediente	—
Fecha	2004-05-11
Sala	Sala Tercera de Revisión
Magistrado ponente	Dr MANUEL JOSÉ
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Accion De Tutela
- Pension De Invalidez
- Junta De Calificacion De Invalidez
- Principio De La Condicion Mas Beneficiosa Al Trabajador
- Pension De Invalidez Y Perjuicio Irremediable

Resumen del caso (según la propia sentencia)

De una calificación de invalidez se debe hacer de manera periódica y tiene como finalidad determinar si se han producido cambios en las manifestaciones de la incapacidad que tengan el efecto de modificarla invalidez inicialmente

Texto completo

T-1268-05 Sentencia T-135/05 Sentencia T-1268/05 ACCION DE TUTELA -Procedencia excepcional pago de acreencias laborales PENSION DE INVALIDEZ -Revisión periódica de la calificación y finalidad/ PENSION DE INVALIDEZ -Revisión corresponde a juntas de calificación de invalidez La revisión de una calificación de invalidez se debe hacer de manera periódica y tiene como finalidad determinar si se han producido cambios en las manifestaciones de la incapacidad que tengan el efecto de modificarla invalidez inicialmente determinada, ya sea porque aumentó o disminuyó el grado de pérdida de la capacidad laboral, o porque esta incapacidad desapareció.

La revisión de la invalidez corresponde a las juntas de calificación de invalidez. En efecto, de conformidad con la legislación vigente, las Juntas de Calificación de Invalidez tienen por finalidad la evaluación técnico-científica del origen y el grado de la pérdida de la capacidad laboral y en desarrollo de sus funciones emiten dictámenes de naturaleza puramente técnica.

JUNTA DE CALIFICACION DE INVALIDEZ -Revisión no es un recurso adicional pero su dictamen puede ser objeto de recursos PRINCIPIO DE LA CONDICION MAS BENEFICIOSA AL TRABAJADOR -Alcance PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD LABORAL- Elementos La favorabilidad opera no sólo cuando existe conflicto entre dos normas de distinta fuente formal, o entre dos normas de idéntica fuente, sino también cuando existe una sola norma que admite varias interpretaciones dentro de los parámetros de razonabilidad y partiendo de la jurisprudencia y doctrina pertinentes. De conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, los elementos del principio de favorabilidad laboral

son: (i) la noción de “duda” ante la necesidad de elegir entre dos o más interpretaciones, y (ii) la noción de “interpretaciones concurrentes”.

PENSION DE INVALIDEZ -Debate sobre la aplicación de una norma convencional frente a una legal PENSION DE INVALIDEZ Y PERJUICIO IRREMEDIABLE -Presunción por la extinción de ésta por Resolución de Grupo Interno de Trabajo para Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia PENSION DE INVALIDEZ -Extinción por recalificación de la pérdida de capacidad laboral Reiteración de jurisprudencia Referencia:

expediente T-1107066 Acción de tutela instaurada por el señor Alfredo Antonio Rebolledo Viloria, contra la Nación – Ministerio de la Protección Social, Coordinación General del Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia.

Magistrado Ponente: Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Bogotá, D. C., seis (6) de diciembre de dos mil cinco (2005). La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente SENTENCIA I.

ANTECEDENTES El señor Alfredo Antonio Rebolledo Viloria, interpuso acción de tutela el día 23 de febrero de 2005, por considerar que el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social, le vulneró sus derechos fundamentales de petición, vida, dignidad humana, debido proceso por incurrir en una vía de hecho, defensa y remuneración mínima vital y móvil, por haber declarado la extinción de su pensión de invalidez, desconocer el dictamen expedido por la Junta de Calificación de Invalidez Regional del Magdalena y no darle respuesta a su solicitud de revocatoria directa de la mencionada resolución.

1. Hechos Señala el accionante que mediante Resolución No. 022710 del 27 de junio de 1978, el Gerente del Terminal Marítimo de Santa Marta de la Empresa Puertos de Colombia le reconoció –con base en la Convención Colectiva de Trabajo- una pensión de invalidez, en cuantía mensual de $26.432.07, [1] efectiva a partir del 1º de mayo de 1978, por tener más del 66% de la perdida de la capacidad laboral.

Mediante dictamen No.4355 de fecha 11 de mayo de 2004, la Junta Nacional de Calificación de Invalidez le dictaminó una pérdida de su capacidad laboral del 60%, razón por la que el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia expidió la Resolución No.1204 del 2 de noviembre de 2004, mediante la cual declaró extinguida la pensión de invalidez, argumentando que la pérdida de la capacidad laboral era inferior al mínimo establecido en la Convención Colectiva del Trabajo (es decir 66%).

Aduce el tutelante que por cuenta propia solicitó una nueva calificación ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Magdalena, la cual profirió el dictamen No.261-04 de fecha 26 de noviembre de 2004, determinando una pérdida de su capacidad laboral del 88%, con lo cual estima que la entidad accionada fundamentó la resolución No.1204 del 2 de noviembre de 2004 en un dictamen que en éste momento ha sido revaluado por el de la Junta Regional, el cual se encuentra en firme.

Agrega que interpone la acción de tutela para evitar un perjuicio irremediable, en tanto que la resolución cuestionada, en su parecer, ha sufrido decaimiento o cesación de los efectos jurídicos al desaparecer los fundamentos de hecho y de derecho con la expedición de la calificación expedida por la Junta Regional, mediante dictamen No. 261-04 del 26 de noviembre de 2004.

Manifiesta que tiene 65 años de edad, está enfermo y no cuenta con los servicios médicos asistenciales, toda vez que la entidad ordenó su desafiliación. Además se encuentra a expensas de sus amigos y familiares que lo auxilian, en razón a que su único ingreso era lo que recibía de su mesada pensional.

Afirma que el 7 de enero de 2005, solicitó a la entidad la revocatoria directa de la Resolución No. 1204 del 2 de noviembre de 2004 y hasta la fecha no ha recibido contestación alguna.

Aclara que su caso es diferente al de otros pensionados de Foncolpuertos a quienes se les declaró extinguida la pensión de invalidez, por cuanto, mediante un nuevo dictamen realizado el 26 de noviembre de 2004, la Junta Regional fijó la pérdida de la capacidad laboral en un 88%.

Por lo anterior solicita suspender los efectos de la Resolución No.1204 del 2 de noviembre de 2004, ordenar el pago de las mesadas pensionales futuras y dejadas de cancelar, así como los servicios médicos asistenciales, hasta tanto se decida su situación ante la jurisdicción competente.

2. Sentencia de Instancia El Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, D.C. – Sala Penal, mediante sentencia del nueve (9) de marzo de 2005, negó el amparo por considerar que la resolución que declaró extinguida la pensión de invalidez del accionante, con base en el dictamen de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, no vulneró derecho fundamental alguno del actor, en tanto que el camino que tenía no era el de acudir a un tercer dictamen ante la junta regional, sino demandar el proferido por la junta nacional, mediante la acción laboral pertinente. En efecto, afirma el Tribunal que el acto administrativo expedido por la entidad accionada tiene asidero jurídico y jurisprudencial, y por tanto, no siendo arbitrario y caprichoso, no observa que haya incurrido en una vía de hecho.

El actor impugnó la decisión mediante memorial presentado el 18 de marzo de 2005, el cual fue negado mediante auto proferido el 4 de abril de 2005 por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, D.C., por extemporáneo toda vez que el término de 3 días para impugnar la decisión transcurrió los días 15, 16 y 17 de marzo de 2005. En el mismo auto se ordenó remitir el expediente para su eventual revisión ante la Corte Constitucional.

Mediante auto expedido el 20 de mayo de 2005, la Sala de Selección Número Cinco de la Corte Constitucional, ordenó remitir el expediente a la Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Penal, para obtener su pronunciamiento acerca de la impugnación presentada por el accionante. Esta Corporación, consideró por auto del 13 de julio de 2005, que la Corte Suprema de Justicia no adquirió competencia para conocer del asunto en la medida que la impugnación no fue concedida, razón por la que ordenó devolver el expediente a la Corte Constitucional para lo de su competencia.

En su escrito de impugnación el accionante reiteró los argumentos expuestos en la demanda en relación con la vulneración por parte de la entidad accionada de su derecho al debido proceso, al no acatar el dictamen proferido por la junta regional y del derecho de petición toda vez que aún no ha recibido respuesta a la solicitud de revocatoria directa de la resolución que declaró extinguida su pensión de invalidez. Así mismo, afirmó que la entidad accionada, desconoció los principios de la “ condición más beneficiosa ” y de “ favorabilidad ”, reiterados por la Corte Constitucional en la Sentencia T-290 de 2005, en la que se fijaron los lineamientos para los casos, como el suyo, en que el porcentaje de la pérdida de la capacidad laboral es de más de 50%.

3. Intervención del Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia En su intervención ante la Sala Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia señaló las razones por las cuales consideraba que la tutela era improcedente. A continuación se resumen dichas razones.

En primer lugar, para el Grupo la calificación de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez sólo podía ser controvertida ante la jurisdicción laboral ordinaria de conformidad con lo que prevé el artículo 35 del Decreto 2463 de 2001.

[2] Por lo cual el procedimiento seguido por el actor era irregular, –la obtención de una nueva calificación ante la Junta Regional e interponer una acción de tutela en lugar de acudir ante la jurisdicción ordinaria – por no haber seguido el

trámite previsto en la legislación vigente.

En segundo lugar, y relación con el acto administrativo que declaró la extinción de la pensión de invalidez, indicó que contra tal acto sólo procedía acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa, tal como lo establecían la Ley 100 de 1993 y el Decreto 2463 de 2001. Agregó también que dicho acto no requería el consentimiento del actor para su validez, porque era un acto de ejecución previsto en las normas vigentes que regulan el reconocimiento y revisión de las pensiones de invalidez.

[3] Adicionalmente indicó que contra la calificación de la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Magdalena, expedida a solicitud del actor el 26 de noviembre de 2004, el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia había interpuesto, el 2 de diciembre de 2004, los recursos de reposición y apelación, por considerar que la Junta Regional carecía de competencia para emitir una nueva calificación debido a que (i) el dictamen de la Junta Nacional se encontraba en firme y no había sido controvertido por el actor; y (ii) porque dado que el accionante había perdido la calidad de pensionado no podía solicitar la revisión de la calificación de invalidez.

Por las anteriores razones solicitó que se declara improcedente la acción de tutela interpuesta por el actor. II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS 1.

Competencia Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso tercero y 241, numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico a resolver en el presente proceso La Corte debe resolver el siguiente problema jurídico con el fin de determinar si la extinción de la pensión de invalidez del actor fue decidida de manera contraria al mandato constitucional de protección de los derechos fundamentales:

¿Viola los derechos a la vida, a la dignidad humana, al debido proceso, de defensa y a la remuneración mínima vital y móvil del demandante, así como los principios de favorabilidad y de condición más beneficiosa para el trabajador, la decisión del Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia de declarar extinguida la pensión de invalidez reconocida al actor con base en una norma convencional, por disminución de la incapacidad laboral a un porcentaje inferior al exigido en la norma convencional, a pesar de que dicha invalidez continúa siendo superior al mínimo establecido en el régimen general para el reconocimiento de esta prestación social? Para responder a las preguntas anteriores, la Corte (i) recordará brevemente la línea jurisprudencial sobre los requisitos de procedencia de la acción de tutela para el cobro o reconocimiento de acreencias laborales y aplicará dicha doctrina al caso bajo estudio, dado que el actor la interpuso como mecanismo transitorio mientras acudía a la jurisdicción laboral; (ii) debido a que el actor cuestiona que el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia no tuviera en cuenta el nuevo dictamen emitido por la Junta Regional del Magdalena, la Sala precisará brevemente las funciones que cumplen las juntas de calificación de invalidez, la competencia de las juntas nacional y regionales by el trámite de revisión de la calificación de invalidez; y (iii) recordará brevemente la jurisprudencia constitucional sobre la aplicación de los principios de favorabilidad y de condición más favorable y la aplicará al caso bajo estudio.

3. Las condiciones constitucionales para la procedencia excepcional de la acción de tutela Según el demandante, la acción de tutela la interpuso como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable y asegurar el pago de las mesadas pensionales dejadas de pagar y las que en el futuro se causen, así como la prestación del servicio de salud hasta que la jurisdicción ordinaria decida sobre su situación. Por su parte, la entidad demandada afirma que la decisión de declarar extinguida la pensión de invalidez por modificación de las condiciones que justificaban su pago, no acarrea un perjuicio irremediable en la medida en que la pensión de invalidez está sujeta a este tipo de eventualidades, por lo que no procede la acción de tutela como mecanismo transitorio. Adicionalmente, señala la entidad demandada que existen

acciones judiciales ordinarias adecuadas para resolver los reclamos del actor que no pueden ser desplazadas por la acción de tutela, por lo cual ésta es improcedente.

De conformidad con la jurisprudencia reiterada de esta Corporación, la acción de tutela, dado su carácter subsidiario, no procede para ordenar e l reconocimiento de prestaciones sociales ni para ordenar el pago de acreencias laborales, cuando existan otros medios de defensa judicial funcionales y eficaces o cuando no se produzca un perjuicio irremediable.

[4] Para la Corte, dado el carácter excepcional de este mecanismo constitucional de protección de los derechos, la acción de tutela no puede desplazar ni sustituir los mecanismos ordinarios establecidos en nuestro ordenamiento jurídico.

[5] También ha señalado esta Corporación que, dada la responsabilidad primaria que cabe a los jueces ordinarios en la protección de los derechos, la procedencia de la tutela está sujeta a la ineficacia del medio de defensa judicial ordinario, situación que sólo puede determinarse en cada caso concreto.

[6] Para determinar si la acción de tutela es procedente, esta Corporación ha señalado dos aspectos distintos. Cuando la tutela se presenta como mecanismo principal, dado el carácter subsidiario de la acción, al definir su procedibilidad es preciso examinar si no existe otro medio judicial. Si no existe otro medio, o aún si existe pero éste no resulta idóneo en el caso concreto, la tutela procede como mecanismo principal. En relación con la existencia del otro medio de defensa judicial, adicionalmente ha señalado la jurisprudencia de la Corte que no existe la obligación de iniciar el proceso ordinario antes de acudir a la acción de tutela, basta que dicha posibilidad esté abierta al interponer la demanda. Sin embargo, si el demandante ha dejado vencer la oportunidad para iniciar el trámite del proceso ordinario, por prescripción o caducidad de la acción, la tutela no procede como mecanismo transitorio.

[7] Cuando la tutela se interpone como mecanismo transitorio, es preciso demostrar que la tutela es necesaria para evitar un perjuicio irremediable. En relación con este punto, el perjuicio irremediable, según la jurisprudencia, se caracteriza por: i) tratarse de un perjuicio inminente, es decir, que se trate de una amenaza que está por suceder prontamente; ii) que las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable sean urgentes; iii) el perjuicio debe ser grave, esto es, que el daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona sea de gran intensidad; y iv) que la acción de tutela sea impostergable a fin de garantizar que sea adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad.

[8] La Corte también se ha referido a la prueba de la afectación del mínimo vital, y ha señalado que quien alegue una vulneración de este derecho como consecuencia del incumplimiento por parte de su empleador en el pago de alguna acreencia laboral, debe acompañar su afirmación de alguna prueba, al menos sumaria.

[9] En el caso bajo estudio, si bien es cierto que las normas vigentes prevén que frente a este tipo de decisiones de la administración proceden los recursos ordinarios ante la jurisdicción contencioso administrativa – para controvertir el acto administrativo que declaró extinta la pensión – y ante la jurisdicción laboral ordinaria –para impugnar el dictamen de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez -, el actor interpuso la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. No obstante, encuentra la Corte que el perjuicio ya se ha concretado, dada la afectación del mínimo vital por la falta de pago de su único ingreso familiar, su situación de salud y su condición de persona de la tercera edad. Por lo tanto pasa la Sala a examinar si el perjuicio alegado es verificable, es inminente, es urgente y exige medidas inmediatas.

En el expediente está probado lo siguiente: (i) que el demandante cuenta con 65 años de edad; (ii) que desde 1978 y hasta el año 2004 gozó de una pensión de invalidez reconocida a su favor con base en la convención colectiva de la Empresa Puertos de Colombia. Si bien no se especificó el monto que dicha pensión tenía en el año 2004, en 1978 dicha pensión equivalía a algo más de 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes en esa fecha, por lo cual es posible inferir que dicha proporción se mantuvo a lo largo de los años. (iii) En su demanda el actor adujo que la pensión de

invalidez era su único ingreso familiar y que como consecuencia de la decisión del Ministerio de la Protección Social, desde noviembre de 2004 no cuenta con ingresos para su subsistencia y ha tenido que acudir a la ayuda de amigos y familiares para sobrevivir. La prolongación indefinida de esta situación agrava aún más sus condiciones de supervivencia. La entidad demandada no controvirtió la afirmación del actor según la cual la pensión de invalidez era su única fuente de subsistencia.

Adicionalmente, a pesar de que existe una discusión sobre si el grado de invalidez del actor alcanzó un 88%, lo cierto es que el actor tiene en la actualidad una condición física que afecta su capacidad laboral y que dicha invalidez fue fijada en un 60%, en mayo de 2004. Por lo cual, existe prueba sumaria de la afectación del mínimo vital del actor y su familia. (iv) Señaló, además, que la decisión del Ministerio de la Protección Social, generó su desafiliación del sistema de salud, por lo cual hoy en día no cuenta con servicios médicos para atender sus necesidades básicas en esa materia, lo cual agrava aún más su condición física.

En estos términos, encuentra la Sala que el perjuicio irremediable denunciado por el demandante se encuentra probado, pues el mismo es verificable, es inminente, es urgente y exige medidas inmediatas que prevengan la prolongación del daño que podría originarse en la extinción de su pensión de invalidez.

4. Las Juntas de Calificación de Invalidez y el trámite de revisión de la calificación de invalidez Para las pensiones de invalidez, dada su dependencia de los niveles de incapacidad que le dieron sustento, [10] la legislación vigente establece la revisión de la calificación de esa incapacidad. El artículo 44 de la Ley 100 de 1993, regula dicho procedimiento en los siguientes términos:

"Art. 44.- Revisión de las pensiones de invalidez . El estado de invalidez podrá revisarse: a) Por solicitud de la entidad de previsión o seguridad social correspondiente cada tres (3) años, con el fin de ratificar, modificar o dejar sin efectos el dictamen que sirvió de base para la liquidación de la pensión que disfruta su beneficiario y proceder a la extinció n, disminución o aumento de la misma, si a ello hubiere lugar.

Este nuevo dictamen se sujeta a las reglas de los artículos anteriores. El pensionado tendrá un plazo de tres (3) meses contados a partir de la fecha de dicha solicitud, para someterse a la respectiva revisión del estado de invalidez. Salvo casos de fuerza mayor, si el pensionado no se presenta o impide dicha revisión dentro de dicho plazo, se suspenderá el pago de la pensión. Transcurridos doce (12) meses contados desde la misma fecha sin que el pensionado se presente o permita el examen, la respectiva pensión prescribirá.

Para readquirir el derecho en forma posterior, el afiliado que alegue permanecer inválido deberá someterse a un nuevo dictamen. Los gastos de este nuevo dictamen serán pagados por el afiliado, y b) Por solicitud del pensionado en cualquier tiempo y a su costa."

La revisión de una calificación de invalidez se debe hacer de manera periódica [11] y tiene como finalidad determinar si se han producido cambios en las manifestaciones de la incapacidad que tengan el efecto de modificarla invalidez inicialmente determinada, ya sea porque aumentó o disminuyó el grado de pérdida de la capacidad laboral, o porque esta incapacidad desapareció.

[12] La revisión de la invalidez corresponde a las juntas de calificación de invalidez. En efecto, de conformidad con la legislación vigente, las Juntas de Calificación de Invalidez [13] tienen por finalidad la evaluación técnico-científica del origen y el grado de la pérdida de la capacidad laboral y en desarrollo de sus funciones emiten dictámenes de naturaleza puramente técnica.

Según el artículo 40 del Decreto 2463 de 2001, las controversias sobre los dictámenes de las juntas de calificación de invalidez deben ser tramitadas ante la jurisdicción laboral ordinaria.

Artículo 40. Controversias sobre los dictámenes de las juntas de calificación de invalidez . Las controversias que se susciten en relación con los dictámenes emitidos por las juntas de calificación de invalidez, serán dirimidas por la justicia laboral ordinaria de conformidad con lo previsto en el Código de Procedimiento Laboral, mediante demanda promovida contra el dictamen de la junta correspondiente. Para efectos del proceso judicial, el secretario representará a la junta como entidad privada del régimen de Seguridad Social Integral.

Los procedimientos, recursos y trámites de las juntas de calificación de invalidez se realizarán conforme al presente decreto y sus actuaciones no constituyen actos administrativos.

Las juntas regionales de calificación de invalidez [14] , determinan, en primera instancia, el origen y grado de la pérdida de la capacidad laboral. Por su parte, la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, superior funcional de las juntas regionales, conoce en segunda instancia de las controversias que se pueden suscitar por los dictámenes rendidos por las juntas regionales.

[15] Por tanto, frente a los dictámenes rendidos por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez en segunda instancia, lógicamente la legislación no contempla recursos, es decir que allí termina la actuación no judicial. En cambio, se prevé que el precitado dictamen tiene un control judicial ante la jurisdicción ordinaria laboral [16] .

Ese control judicial comprende la calificación tanto del origen de la enfermedad o accidente como del grado de pérdida de la capacidad laboral.

En este orden de ideas, en la calificación de una invalidez existen dos etapas; (i) una extrajudicial en donde interviene la junta regional exclusivamente o ésta y la junta nacional, según se haya interpuesto o no el recurso de apelación contra el dictamen emitido por la primera y, (ii) una judicial, que es eventual, ante la jurisdicción laboral, si se presenta la correspondiente demanda.

Las juntas de calificación de invalidez solamente certifican el origen y el grado de la incapacidad sufrida por un trabajador para el reconocimiento de las respectivas prestaciones sociales, por lo que sus decisiones no hacen tránsito a cosa juzgada; por ello, no existe un desplazamiento de la competencia de los jueces para señalar de manera definitiva la titularidad y el alcance de los derechos que se reclaman.

[17] Por lo tanto, si las decisiones de las juntas regionales o de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez no son impugnadas ante la jurisdicción laboral, se convertirán en obligatorias para el efecto del reconocimiento o extinción de la prestación social solicitada.

[18] De lo anteriormente expuesto, se concluye que el trámite de la revisión de la calificación de invalidez no puede ser entendido como un recurso adicional o una tercera instancia respecto del trámite inicial. La revisión implica adelantar un nuevo procedimiento que se iniciará en primera instancia ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez respectiva. El dictamen que ésta profiera podrá ser objeto de los recursos de reposición y apelación, para así garantizar el principio de la doble instancia y la posibilidad de la corrección de errores que se hayan podido cometer únicamente en la calificación del grado de pérdida de la capacidad laboral del enfermo o accidentado.

En el asunto bajo estudio, y de conformidad con las pruebas que obran en el expediente, la revisión de la calificación fue solicitada por el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia mediante Resolución No. 00110 de 21 de febrero de 2002. En mayo de 2003, la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Magdalena estableció que la pérdida de la capacidad laboral del actor era del 78% y que dicha pérdida era de origen común. Este primer dictamen fue impugnado por el Ministerio de Protección Social y el 11 de mayo de 2004, la Junta Nacional de Calificación de Invalidez fijo en 60% el porcentaje de la pérdida de su capacidad laboral del accionante.

Con base en este dictamen, el Grupo de Trabajo accionado decretó la extinción de la pensión de invalidez del accionante, de acuerdo con lo previsto en el Decreto 2463 de 2001.

Una vez la entidad accionada decretó la extinción de la pensión de invalidez del accionante, este solicitó por cuenta propia un nuevo dictamen ante la Regional de Calificación de Invalidez del Magdalena y esta Junta Regional estableció una pérdida de la capacidad laboral del 88%, y pretende que dicho examen prevalezca sobre el de la Junta Nacional. Este nuevo dictamen fue apelado por el Ministerio de Protección Social el 2 de diciembre de 2004 y dicho recurso aún no ha sido resuelto.

Dada la relación que existe entre las juntas regionales y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, no era posible que el dictamen de la Junta Nacional, pudiera ser modificado por su inferior jerárquico. Según las normas vigentes, para controvertir los dictámenes de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, es preciso acudir a la jurisdicción ordinaria laboral.

Por lo anterior, esta Sala de Revisión concluye que el dictamen jurídicamente aplicable al caso es el proferido por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez el día 11 de mayo de 2004, en segunda instancia del trámite de revisión de la invalidez, en donde se determinó un 60% la pérdida de la capacidad laboral, y no el emitido por la Junta de Calificación de Invalidez Regional Santa Marta, el 26 de noviembre de 2004, que asignó un porcentaje total de perdida de la capacidad laboral de 88% y, por ende, no puede prevalecer sobre el emitido por la Junta Nacional.

No obstante lo anterior, dado que en todo caso se ha reconocido que el actor tiene una incapacidad laboral del 60%, tal porcentaje es superior al mínimo exigido en la Ley 100 de 1993 para reconocer y mantener una pensión de invalidez, pero inferior al requerido en la Convención Colectiva de Trabajo de Foncolpuertos, es necesario determinar si frente a esta situación estamos ante la extinción definitiva de una pensión de invalidez, o ante la coexistencia de dos regímenes pensionales aplicables al caso, frente a los cuales es preciso determinar cuál régimen es más beneficioso. Por ello, pasa la Corte a recordar la doctrina constitucional sobre los principios de favorabilidad laboral y de la condición más beneficiosa para el trabajador y a aplicar dicha doctrina al caso bajo estudio.

5. Los principios constitucionales de la condición más beneficiosa para el trabajador y de favorabilidad en materia laboral 5.1. El artículo 53 de la Constitución Política consagró el principio de favorabilidad en materia laboral en los siguientes términos:

“Artículo 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:

(….); situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; (….).” Tres ejemplos del desarrollo legal de este principio se encuentran en el Código Sustantivo del Trabajo y en la Ley 100 de 1993. En el Código Sustantivo del Trabajo el artículo 21, contempla el principio de favorabilidad, así:

“En caso de conflicto o duda sobre la aplicación de normas vigentes de trabajo, prevalece la más favorable al trabajador. La norma que se adopte debe aplicarse en su integridad”.

Parte entonces del presupuesto de la coexistencia de varias normas laborales vigentes que regulan una misma situación en forma diferente, evento en el cual, de no ser posible la armonización y subsistir la duda, habrá de aplicarse la norma que resulte más benéfica para el trabajador.

[19] Por su parte, el artículo 11 de la Ley 100 de 1993 [20] contiene una finalidad protectora de los derechos adquiridos en materia laboral, para ampararlos contra los efectos negativos del cambio de legislación.

[21] A su vez, el artículo 288 de la misma Ley 100 de 1993 dispone: “ Aplicación de las disposiciones contenidas en la presente Ley y en Leyes anteriores. Todo trabajador privado u oficial, funcionario pú blico, empleado público y servidor

público tiene derecho a que a la vigencia de la presente Ley, le sea aplicable cualquier norma en ella contenida que estime favorable ante el cotejo con lo dispuesto en Leyes anteriores sobre la misma materia, siempre que se someta a la totalidad de disposiciones de esta Ley.

" [22] 5.2. B asada en este principio constitucional, esta Corporación ha analizado diversos casos en los que se presentan controversias de tipo laboral que tienen un elemento en común, la diversidad de interpretación de una misma norma respecto a un asunto determinado, o, de diversas normas aplicables a un mismo caso. Así, en la sentencia T-290 de 2005 [23] , la Corte al analizar un caso similar al asunto bajo estudio, señaló lo siguiente en relación con el principio de la "condición más beneficiosa":

"...el principio de la "condición más beneficiosa" se complementa con el de favorabilidad, consagrado expresamente en los artículos 53 de la Carta Política y 21 del Código Sustantivo del Trabajo [24] , para ampliar el espectro de protección de los derechos del trabajador. De acuerdo con el último en mención, frente a la interpretación disonante de una o varias normas que regulan de manera diferente el mismo supuesto de hecho, el operador jurídico está obligado a acoger la más favorable a los intereses del trabajador. Así, a juicio de la Corte, 'la favorabilidad opera, entonces, no sólo cuando existe conflicto entre dos normas de distinta fuente formal, o entre dos normas de idéntica fuente, sino también cuando existe una sola norma que admite varias interpretaciones…' [25] " En la sentencia SU-1185 de 2001 [26] frente al principio de favorabilidad en materia laboral, la Corte consideró que:

"En el ámbito de los conflictos de trabajo, por ejemplo, la Corte ha sido enfática en sostener que, so pretexto de interpretar el alcance de las normas jurídicas, no le es dable al operador jurídico desconocer las garantías laborales reconocidas a los trabajadores por la Constitución Política y las leyes, ni tampoco actuar en contradicción con los principios superiores que lo amparan como son, entre otros, los de igualdad de trato y favorabilidad. En este sentido, puede afirmarse que el Estatuto Superior se ha preocupado por garantizar un mínimo de derechos a los trabajadores, los cuales no pueden ser ignorados, disminuidos o transgredidos por las autoridades públicas y, en particular, por los jueces y magistrados de la República en su función constitucional de aplicar y valorar el alcance de la ley. En la Sentencia T-001 de 1999 se manifestó sobre el tema lo siguiente:

"Pero además, la regla general -prohijada por esta Corte-, que rechaza como improcedente la tutela cuando se trata de controvertir interpretaciones judiciales acogidas por el juez en detrimento de otras igualmente válidas, admite, por expreso mandato constitucional, la excepción que surge del artículo 53 de la Constitución.

En la indicada norma el Constituyente consagró derechos mínimos de los trabajadores, es decir, derechos inalienables, que no pueden disminuirse, renunciarse, ni es factible transigir sobre ellos; que se imponen inclusive al legislador y desde luego a los jueces y a los funcionarios administrativos.

Entre tales derechos se encuentra el que surge de la aplicación del principio de favorabilidad, que la Constitución entiende como "...situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho...".

Siendo la ley una de esas fuentes, su interpretación, cuando se presenta la hipótesis de la cual parte la norma -la duda-, no puede ser ninguna diferente de la que más favorezca al trabajador. Ella es obligatoria, preeminente e ineludible para el juez.

Allí la autonomía judicial para interpretar los mandatos legales pasa a ser muy relativa: el juez puede interpretar la ley que aplica, pero no le es dable hacerlo en contra del trabajador, esto es, seleccionando entre dos o más entendimientos posibles aquel que ostensiblemente lo desfavorece o perjudica." (Sentencia T-001 de 1999 MP. José Gregorio Hernández Galindo)" De conformidad con lo anterior, la favorabilidad opera no sólo cuando existe conflicto entre dos normas de distinta fuente formal, o entre dos normas de idéntica fuente, sino también cuando existe una sola norma que admite

varias interpretaciones dentro de los parámetros de razonabilidad y partiendo de la jurisprudencia y doctrina pertinentes. De conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, los elementos del principio de favorabilidad laboral son: (i) la noción de “ duda ” ante la necesidad de elegir entre dos o más interpretaciones, y (ii) la noción de “ interpretaciones concurrentes ”.

En estos aspectos, la Corte ha considerado que la “ duda ” debe revestir un carácter de seriedad y objetividad, pues no sería dable que ante una posición jurídicamente débil, deba ceder la más sólida bajo el argumento que la primera es la más favorable al trabajador. En este orden, la seriedad y la objetividad de la duda dependen a su vez de la razonabilidad de las interpretaciones. En efecto, la fundamentación y solidez jurídica de las interpretaciones, es la que determina que la duda que se cierna sobre el operador jurídico, sea como tal una duda seria y objetiva.

[27] 5.3. La Sala observa que el presente debate gira en torno a la aplicación de una norma convencional frente a la aplicación de una norma legal.

También observa que, respecto de la materia particularmente discutida -el mantenimiento de este derecho en el tiempo -, la norma convencional impone un requisito más gravoso que la Ley 100 de 1993. En efecto, de conformidad con la norma convencional, para adquirir la pensión de invalidez y mantener este derecho en el tiempo se requiere tener una incapacidad mayor al 66%. El artículo 171 de la Convención Colectiva de Trabajo de la Empresa Puertos de Colombia, dice lo siguiente:

Artículo 117. Pensión por Invalidez . Tendrán derecho a pensión por invalidez aquellos trabajadores que en concepto del Departamento Médico de la Empresa hayan perdido su capacidad de trabajo en una proporción mayor del sesenta y seis por ciento (66%) a consecuencia de inhabilidad física o enfermedad.

En este caso, el concepto del Departamento Médico se emitirá una vez que se haya agotado el tratamiento requerido por el término legal o antes, si se juzga que la invalidez, total o parcial, es presumiblemente permanente.

El porcentaje de pérdida de la capacidad de trabajo requerido para tener derecho a la pensión de invalidez se determinará en relación directa con la labor u oficio que venía desempeñando el trabajador inválido. Si el trabajador conserva capacidad de trabajo para labores distintas a las que venía desempeñando, la empresa agotará los medios para obtener su rehabilitación y poderlo ubicar en un cargo que pueda desempeñar de acuerdo a su capacidad actual de trabajo, sin desmejorarlo en su asignación salarial anterior. Sólo en el caso de que esto no se logre se procederá al retiro decretándose la pensión.

En este momento se liquidará y pagará al trabajador las prestaciones a que tenga derecho. La pensión se pagará durante todo el tiempo por el que el trabajador esté inhabilitado, pero si antes de cumplirse veinticuatro (24) meses de estar gozando de la pensión recobrare capacidad de trabajo que lo habilite para desempeñar un cargo en la Planta de Personal de la Empresa, ésta procederá a reintegrarlo y el término de invalidez se considerará como de servicio para la liquidación de las restantes prestaciones sociales. Si la recuperación ocurriere más tarde habrá lugar al reenganche, pero el período de invalidez no se tendrá en cuenta para la liquidación de prestaciones.

La pensión por invalidez será igual al cien por ciento (100%) del promedio mensual del salario devengado por el trabajador en el último año de servicios efectivos."

Por su parte, la Ley 100 de 1993 establece que para la obtención de la pensión de invalidez se requiere una incapacidad laboral del 50%. En la Ley 100 de 1993, los artículos 38 y 40 regulan el porcentaje exigido para el reconocimiento de la pensión de invalidez por riesgo común, y el monto máximo de dicha pensión en los siguientes términos:

Artículo 38. Estado de Invalidez . Para los efectos del presente capitulo se considera inválida la persona que por cualquier causa de origen no profesional, no provocada intencionalmente, hubiere perdido el 50 % o más de su capacidad

laboral.

Artículo 40. Monto de la Pensión de Invalidez . El monto mensual de la pensión de invalidez será equivalente a: a) El 45 % del ingreso base de liquidación, más el 1.5 % de dicho ingreso por cada 50 semanas de cotización que el afiliado tuviese acreditadas con posterioridad a las primeras 500 semanas de cotización, cuando la disminución en su capacidad laboral sea igual o superior al 50 % e inferior al 66 %;

b) El 54 % del ingreso base de liquidación, más el 2 % de dicho ingreso por cada 50 semanas de cotización que el afiliado tuviese acreditadas con posterioridad a las primeras 800 semanas de cotización, cuando la disminución en su capacidad laboral es igual o superior al 66 %.

La pensión por invalidez no podrá ser superior al 75 % del ingreso base de liquidación. En ningún caso la pensión de invalidez podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual.

La pensión de invalidez se reconocerá a solicitud de parte interesada y comenzará a pagarse, en forma retroactiva, desde la fecha en que se produzca tal estado.

De lo anterior tenemos que las disposiciones enfrentadas regulan de manera diferente (i) el porcentaje mínimo de pérdida de la capacidad laboral exigida para adquirir y mantener la pensión de invalidez, y (ii) el monto máximo del valor de la pensión que recibirá el beneficiario, tomando como base el último salario devengado. En cuanto a los requisitos para adquirir el derecho a la pensión de invalidez y mantenerlo en el tiempo, el régimen legal establece un requisito menos gravoso que la norma convencional. En cuanto al monto total de la pensión que recibirá quien ha perdido más del 66% de la capacidad laboral, la norma convencional establece un tratamiento más favorable. Observa la Corte que cuando la pérdida de la capacidad laboral oscila entre el 50 y el 66%, como ocurre en el caso presente, la norma legal que resulta más beneficiosa para el trabajador es la del régimen general. Pero la Ley 100 de 1993 señala precisamente que el trabajador que se acoja a ella por estimarla más favorable, deberá hacerlo en su integridad. Ello implica que la pensión de invalidez no será equivalente al 100% del último salario mensual devengado, como lo estipula la Convención Colectiva, sino que alcanzará el monto que según la Ley 100 de 1993 corresponda, el cual no puede superar el 75% de dicho valor. En otras palabras, frente a la extinción de la pensión por la revisión de la calificación de la invalidez al trabajador se le puede aplicar el régimen de la Ley 100 de 1993, con la eventual disminución de la pensión.

6. El caso bajo estudio En el asunto bajo revisión, el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social decidió extinguir la pensión de invalidez reconocida al actor en 1978, con base en la Convención Colectiva de Trabajo de la Empresa Puertos de Colombia, porque el dictamen emitido por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez determinó que la incapacidad laboral del demandante era apenas del 60%, lo cual resultaba inferior al porcentaje requerido en la Convención Colectiva para reconocer y mantener ese derecho. Con esta decisión, el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social le dio prelación a la norma convencional a pesar de que el régimen legal previsto en la Ley 100 de 1993, señalaba un tratamiento más favorable al pensionado. Si bien es cierto que en aplicación de lo previsto en el la Ley 100 de 1993 y del Decreto 2463 de 2001 en materia de revisión periódica de las pensiones de invalidez, era posible adoptar decisiones sobre la continuidad, la reducción o el aumento de la pensión de invalidez sin necesidad de obtener el consentimiento del pensionado, en aplicación de los principios de condición más beneficiosa y de favorabilidad en materia laboral, el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social debió abstenerse de extinguir la pensión del actor, al no hacerlo vulneró los derechos fundamentales del demandante, en particular, el derecho a acceder a la pensión de invalidez, a la protección de la tercera edad y al mínimo vital.

En la sentencia T-290 de 2005, en un caso similar al asunto bajo estudio, la Corte señaló que de acuerdo “ con la jurisprudencia -tanto de la Corte Suprema de Justicia [28] como del Consejo de Estado [29] y la Corte Constitucional [30] - las garantías mínimas en materia de seguridad social están consignadas en la Ley, por lo que no es admisible que una norma de inferior categoría disponga de regulaciones más gravosas para los beneficiarios ” y ordenó al Ministerio de la Protección Social adoptar las decisiones administrativas necesarias para que el accionante gozará de la pensión de invalidez de conformidad con lo establecido en la Ley 100 de 1993, a pesar de que la invalidez del demandante se había originado antes de la entrada en vigor de dicha normatividad.

Dada la similitud del asunto bajo estudio con el resuelto en la sentencia T-290 de 2005, la Sala Tercera de Revisión reiterará la línea jurisprudencial en la materia y ordenará al Ministerio de la Protección Social -Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia que en el plazo máximo de 48 horas, adopte las decisiones administrativas necesarias para garantizar el goce efectivo del derecho a la pensión de invalidez del accionante, teniendo en cuenta el dictamen proferido por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez el 11 de mayo de 2004, y de conformidad con los criterios jurídicos expuestos en esta providencia, relativos al respeto de los principios constitucionales de favorabilidad y condición más favorable que le son aplicables.

En consecuencia, esta tutela se concederá como mecanismo transitorio de protección de los derechos fundamentales. Conforme a lo anterior, la Sala (i) dejará sin efectos la resolución por la cual la autoridad demandada extinguió la pensión de invalidez del demandante y, en su lugar, ordenará la expedición de un nuevo acto administrativo en el que se tengan en cuenta los criterios jurídicos expuestos en esta providencia, relativos al respeto de los principios constitucionales citados. (ii) Como quiera que el amparo se concede como mecanismo transitorio, el actor deberá entablar la acción judicial ordinaria correspondiente dentro cuatro meses siguientes a la comunicación de esta sentencia. La protección conferida en esta sentencia se mantendrá hasta tanto la jurisdicción laboral adopte una decisión definitiva al respecto.

III. DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE:

Primero .- REVOCAR el fallo proferido por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, DC, que denegó la tutela solicitada por el señor Alfredo Antonio Rebolledo Vitoria, y en su lugar CONCEDER de manera transitoria la tutela de los derechos fundamentales al mínimo vital y a la seguridad social del señor Alfredo Antonio Rebolledo Viloria.

Segundo.- Como consecuencia de lo dispuesto en el numeral primero de esta providencia, DEJAR SIN EFECTO la Resolución N° 001204 del 2 de noviembre de 2004 por la cual el Ministerio de Protección Social –Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia- declaró extinguida la pensión de invalidez del peticionario.

Tercero.- ORDENAR al Ministerio de Protección Social –Grupo Interno de Trabajo para la gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia – que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de esta providencia, reconozca a favor del señor Alfredo Antonio Rebolledo Viloria, su pensión de invalidez con fundamento en el dictamen de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez y de conformidad con los criterios jurídicos expuestos en esta providencia, relativos al respeto de los principios constitucionales de favorabilidad, condición más favorable que le son aplicables. El Ministerio de Protección Social –Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia- deberá adelantar todas las gestiones necesarias para reanudar el pago de la pensión al peticionario, en el plazo máximo de quince (15) días hábiles, contados a partir de la notificación de esta providencia.

Cuarto.- DISPONER que la decisión aquí adoptada permanezca vigente hasta cuando en la jurisdicción laboral se adopte una decisión definitiva al respecto.

Quinto.- ADVERTIR al señor Alfredo Antonio Rebolledo Viloria que dentro del término máximo de cuatro (4) meses contados a partir de la notificación del presente fallo deberá instaurar una acción ordinaria que resuelva de manera definitiva el presente caso, de acuerdo a lo establecido por el artículo 8 del Decreto 2591 de 1991.

De no hacerlo en el término señalado, cesarán los efectos de este fallo. Sexto.- Para garantizar la efectividad de la acción de tutela la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, D.C., notificará esta sentencia dentro del término de cinco (5) días después de haber recibido la comunicación, de conformidad con el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Por Secretaria General, líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991. Notifíquese, comuníquese, cópiese y publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Magistrado JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Magistrado RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ Secretaria General [1] Para 1978, una mesada pensional de $26.432.07 equivalía a 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

[2] Decreto 2463 de 2001, Artículo 35. Procedimiento para el trámite del recurso de apelación . El recurso de apelación será resuelto por la sala de decisión de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez a la cual pertenezca el ponente a quien le correspondió en turno el caso, siguiendo el procedimiento previsto en los artículos 27 a 32 del presente decreto. ¦ El dictamen emitido por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez se notificará de conformidad con lo dispuesto en el presente decreto, y contra él sólo proceden las acciones ante la jurisdicción laboral ordinaria.

[3] El procedimiento de revisión de las calificaciones de invalidez está previsto en los artículos 41 a 43 del Decreto 2463 de 2001. [4] Corte Constitucional. Sentencia T-1338 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[5] Corte Constitucional, Sentencia T-106 de 1993, MP. Antonio Barrera Carbonell. Ver también, las sentencias T-480 de 1993, MP: José Gregorio Hernández Galindo;

T-01 de 1993, MP: Jaime Sanin Greiffenstein. [6] Corte Constitucional, Sentencia T-069 de 2001, MP. Álvaro Tafur Galvis. [7] Ver, entre otras, las sentencias T-871 de 1999, T-812 de 2000.

[8] Esta doctrina ha sido reiterada en las sentencias de la Corte Constitucional, Sentencia SU-544 de 2001, MP: Eduardo Montealegre Lynett, donde la Corte examina la procedencia de una acción de tutela interpuesta contra el Consejo Nacional Electoral por el nombramiento de un nuevo Registrador Nacional del Estado Civil en reemplazo del actor, y dirigida inicialmente a evitar el nombramiento y, posteriormente, a impedir su posesión, por considerar que su período como Registrador no había sido respetado. Ver también las sentencias T-225 de 1993, MP. Vladimiro Naranjo Mesa, y T-983-01, MP: Álvaro Tafur Galvis, entre otras.

[9] Corte Constitucional, Sentencia SU-995 de 1999, MP: Carlos Gaviria Díaz. Ver también la sentencia T-1088 de 2000, MP: Alejandro Martínez Caballero.

[10] La Corte Constitucional ha reconocido la precariedad de la pensión de invalidez y ha señalado que se trata de “ una situación consolidada al pasado y es una situación condicionada al futuro ” (Sentencia T-313 de 1995 MP. Alejandro Martínez Caballero). Ver también la sentencia T-290 de 2005, MP:

Marco Gerardo Monroy Cabra. [11] De conformidad con el artículo 44 de la Ley 100 de 1993 la revisión de la calificación de invalidez debe, en principio, realizarse cada tres años, o en cualquier tiempo por solicitud del pensionado.

El Acuerdo 049 de 1990 del ISS señala: "Art. 11.- Obligatoriedad de las revisiones y prescripciones médicas. El asegurado que solicite pensión de invalidez y quien esté en goce de la misma, deberán someterse a las revisiones, reconocimientos y exámenes médicos periódicos que ordene el instituto, con el fin de que los médicos laborales de esta institución, procedan a calificar la invalidez, disminuir su cuantía, aumentarla o declarar extinguida la pensión, cuando de dicho control médico resultare, que la incapacidad se ha modificado favorablemente, agravado o desaparecido. ¦ El pensionado por invalidez igualmente estará obligado a someterse a los tratamientos curativos y de rehabilitación que le sean prescritos por los médicos del instituto. ¦ El no acatamiento a lo dispuesto en este artículo, producirá según el caso, la suspensión del trámite de la pensión o de su pago. Uno y otro se reanudarán, si subsiste la invalidez, en la fecha en que el beneficiario se someta a las prescripciones médicas correspondientes."

[12] El procedimiento de revisión del estado de invalidez se encuentra prevista en el artículo 44 de la ley 100 de 1993 precitado. Por su parte el artículo 42 del decreto 2463 de 2001, consagra:

“La revisión de la calificación de invalidez se sujetará a las reglas dispuestas por el presente decreto y contra el dictamen que se emita proceden los recursos de reposición y apelación. Para la revisión de la calificación de invalidez se aplicará la norma con la cual se otorgó el derecho”.

[13] La naturaleza jurídica de las juntas de calificación de invalidez ha sido definida en el artículo 11 del Decreto 2463 de 2001 así: “ Artículo 11. Naturaleza jurídica de las juntas de calificación de invalidez. Las juntas de calificación de invalidez son organismos de creación legal, autónomos, sin ánimo de lucro, de carácter privado, sin personería jurídica, cuyas decisiones son de carácter obligatorio. Sus integrantes son designados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de conformidad con lo señalado en el artículo 17 del presente decreto, no tienen el carácter de servidores públicos, no devengan salario, ni prestaciones sociales, sólo tienen derecho a los honorarios establecidos en el presente decreto. Los dictámenes de las juntas de calificación de invalidez no son actos administrativos y sólo pueden ser controvertidos ante la justicia laboral ordinaria con fundamento en el artículo 2° del Código de Procedimiento Laboral.” [14] Las Juntas regionales de calificación se encuentran previstas en el artículo 42 de la ley 100 de 1993 y el decreto reglamentario 2463 de 2001, así:

“ Juntas Regionales de Calificación de Invalidez . En las capitales de departamento y en aquellas ciudades en las cuales el volumen de afiliados así lo requiera, se conformará una comisión interdisciplinaria que calificará en primera instancia la invalidez y determinará su origen. Las comisiones estarán compuestas por un número impar de expertos, designados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, quienes actuarán de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional. Los honorarios de los miembros de la comisión serán pagados por la entidad de previsión o seguridad social o la sociedad administradora a la que esté afiliado el solicitante.” [15] El artículo 43 de la ley 100 de 1993 regula la Junta Nacional de Calificación de Invalidez así: “Créase la Junta Nacional para la Calificación de los Riesgos de Invalidez con sede en la capital de la República, integrada por un número impar de miembros designados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Esta Junta, que será interdisciplinaria, tiene a su cargo la resolución de las controversias que en segunda instancia sean sometidas para su decisión por las juntas regionales o seccionales respectivas. Los honorarios de los miembros de la Junta serán pagados, en todo caso por la entidad de previsión o seguridad social correspondiente.” [16] En efecto, los artículos 11, 35 y 40 del decreto 2463 de 2001 consagran que las controversias que se susciten en relación con los dictámenes emitidos por las juntas de calificación de invalidez serán dirimidas por la justicia ordinaria laboral de conformidad con lo previsto en el Código de Procedimiento Laboral.

[17] Sobre este tema la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 29 de septiembre de 1999, radicación No.11910, M.P. Germán G. Valdés Sánchez, argumentó:

“La negativa parcial o total de la pensión de invalidez es, en esencia, un conflicto jurídico y como tal, su conocimiento está atribuido por la Constitución Política y por la propia ley laboral al juez del trabajo (artículo 2º del CPL). La jurisdicción como facultad del Estado para dirimir los conflictos, corresponde a los órganos judiciales y no puede ser transferido a los particulares, como son las Juntas en cuestión, dado que ellas no administran justicia. Bajo el anterior planteamiento, es evidente que los artículos 41, 42 y 43 de la Ley 100 de 1993 no podían colocar en cabeza de entes privados (juntas regionales y nacional de calificación de invalidez) la competencia y la jurisdicción para definir un conflicto jurídico que suscite el reconocimiento de la pensión de invalidez, lo cual no se opone a ratificar, como ya se dijo que son tales entes los únicos facultados por la ley para emitir el dictamen sobre el grado de reducción de la capacidad laboral de una persona, como fundamento de su pretendida pensión de invalidez”.

[La Corte Constitucional no se ha pronunciado sobre este punto. Esta Corporación solo se ha pronunciado en relación con la revisión de la calificación de invalidez en cuanto a la constitucionalidad del inciso 4 del literal a) del artículo 44 de la ley 100 de 1993, sentencias c-408 de 1995, c027 y c-221 de 1994 y c-1002 de 2004] [18] Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social (Decreto 2158 de 1948, adoptado por el Decreto 4133 de 1948 como legislación permanente) Artículo 151.- Prescripción . Las acciones que emanen de las leyes sociales prescribirán en tres años, que se contarán desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible. El simple reclamo escrito del trabajador, recibido por el patrono, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpirá la prescripción pero sólo por un lapso igual.

[19] Sentencia C-168 de 1995, MP. Carlos Gaviria Díaz [20] El artículo 11 de la ley 100 de 1993, dispone: “ Articulo 11. Campo de aplicación. El Sistema General de Pensiones, con las excepciones previstas en el artículo 279 de la presente Ley, se aplicará a todos los habitantes del territorio nacional, conservando adicionalmente todos los derechos, garantías, prerrogativas, servicios y beneficios adquiridos y establecidos conforme a disposiciones normativas anteriores para quienes a la fecha de vigencia de esta ley hayan cumplido los requisitos para acceder a una Pensión o se encuentren pensionados por jubilación, vejez, invalidez, sustitución o sobrevivientes de los sectores público, oficial, semioficial en todos los órdenes del régimen de Prima Media y del sector privado en general . . Lo anterior será sin perjuicio del derecho de denuncia que les asiste a las partes y de que el tribunal de arbitramento dirima las diferencias entre las partes .” (texto subrayado declarado exequible mediante sentencia C-168 de 1995, MP:

Carlos Gaviria Díaz. Este artículo fue modificado por la Ley 797 de 2003, Artículo 1°. “Campo de aplicación. El Sistema General de Pensiones consagrado en la presente ley, se aplicará a todos los habitantes del territorio nacional, conservando y respetando, adicionalmente todos los derechos, garantías, prerrogativas, servicios y beneficios adquiridos y establecidos conforme a disposiciones normativas anteriores, pactos, acuerdos o convenciones colectivas de trabajo para quienes a la fecha de vigencia de esta ley hayan cumplido los requisitos para acceder a una Pensión o se encuentren pensionados por jubilación, vejez, invalidez, sustitución o sobrevivientes de los sectores público, oficial, semioficial en todos los órdenes del régimen de Prima Media y del sector privado en general. ¦ Lo anterior será sin perjuicio del derecho de denuncia que le asiste a las partes y que el tribunal de arbitramento dirima las diferencias entre las partes.”) [21] Sentencia C-529 de 1994, MP. José Gregorio Hernández Galindo, en la que la Corte se pronunció sobre la exequibilidad del artículo 229 de la ley 100 de 1993, que disponía la derogatoria de previsiones legales anteriores a la que crea el sistema de seguridad social integral.

[22] Esta disposición fue declarada exequible mediante sentencia C-408 de 1994, MP: Fabio Morón Díaz [23] Corte Constitucional, Sentencia T-290 de 2005, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra. En este caso la Corte tuteló los derechos de un pensionado de Foncolpuertos a quien el Ministerio de la Protección Social, a través del Coordinación General del Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia, le extinguió la pensión de invalidez

por ser inferior al 66% exigido en la Convención Colectiva, a pesar de que luego del proceso de revisión de la invalidez, ésta había sido fijada en 50%, es decir el porcentaje mínimo exigido en la Ley 100 de 1993.

[24] "En caso de conflicto o duda sobre la aplicación de normas vigentes de trabajo, prevalece la más favorable al trabajador. La norma que se adopte debe aplicarse en su integridad"

[25] Sentencia C-168 de 1995, MP: Carlos Gaviria Díaz. [26] MP: Rodrigo Escobar Gil. [27] La sentencia T-545 de 2004 , MP: Eduardo Montealegre Lynett se refirió a este asunto en los siguientes términos: Ahora bien, la Corte no niega que el recurso a la razonabilidad, por la imprecisión del término, parece no decir mucho sobre cuáles son las características de una interpretación admisible.

Sobre el punto, la Corte adelantará algunos de los criterios que permiten identificar una interpretación como razonable y objetiva; estos criterios son:

(i) la corrección de la fundamentación jurídica, (ii) la aplicación judicial o administrativa reiterada, y (iii) la corrección y suficiencia de la argumentación. El criterio de razonabilidad de la interpretación como producto de una correcta fundamentación jurídica, es un desarrollo del artículo 53 de la Constitución, en la medida en que la duda debe surgir a partir de una divergencia interpretativa sobre las fuentes formales del derecho. Esto implica que las opciones hermenéuticas, por un lado deben encuadrar en el marco semántico de las disposiciones de las fuentes formales, y de otro, deben estar en consonancia con las disposiciones de la Constitución. Sólo serán admisibles como razonables, aquellas interpretaciones de las fuentes formales, que además de encuadrarse en el marco de las disposiciones normativas respectivas, también se correspondan con la interpretación autorizada de las normas constitucionales. El criterio de razonabilidad de la interpretación como producto de su aplicación administrativa y judicial reiterada, es un desarrollo del artículo 13 de la Constitución, en la medida en que garantiza uniformidad en la forma en que el derecho objetivo se concreta en las prácticas sociales: ya sea en la decisión judicial de controversias o en el funcionamiento ordinario de la administración. Además, la aplicación reiterada de ciertas interpretaciones de las disposiciones jurídicas ofrece un elemento de objetividad que permite a su vez cualificar, en los casos problemáticos, cuando se está en presencia de una duda objetiva y no se trata en cambio de un eventual capricho del operador jurídico. Finalmente, el criterio de razonabilidad de la interpretación como resultado de un proceso de argumentación suficiente, es un desarrollo del artículo 29 de la Constitución, en la medida en que se proscribe la arbitrariedad del operador jurídico y se exige que su actuación esté debidamente motivada. El control racional del discurso jurídico está determinado entonces por la posibilidad real de escrutinio sobre las razones para la decisión de los operadores jurídicos: que sea posible un juicio sobre la suficiencia de los argumentos, su idoneidad, su corrección, y su pertinencia. 22. Por otra parte, además de la razonabilidad, las interpretaciones deben ser efectivamente concurrentes al caso bajo estudio.

Es decir, las opciones hermenéuticas deben aplicar a los supuestos de hecho de las disposiciones en juego y a las situaciones que delimiten fácticamente cada caso bajo examen. En este sentido, no sería admisible hablar de dos interpretaciones divergentes cuando se pueda establecer que las mismas no son aplicables a un mismo supuesto de hecho o que no consulten los límites fácticos de los casos por resolver.23. Por último, y este criterio es determinante para definir los criterios de la regla de preferencia de la favorabilidad, entre aquellas interpretaciones concurrentes que sean razonables, que se apliquen al supuesto de hecho del caso y que generen un motivo de duda serio y objetivo, el operador jurídico deberá elegir aquella interpretación que más favorezca los derechos constitucionales del trabajador. Lo anterior, bajo el criterio hermenéutico general de la Constitución, según el cual los operadores jurídicos deben escoger siempre aquella interpretación que más se avenga con el principio de eficacia de los derechos fundamentales, de conformidad con el artículo 2º de la Constitución Política.

[28] “Aun cuando a través del convenio se protege el bien jurídico de la autonomía colectiva expresada libremente y procura la mejora del mínimo legal, su poder normativo no es absoluto pues está limitado a los destinatarios legales, a su objeto y al orden público. Y si en principio prevalece el avenimiento colectivo sobre la voluntad individual, no se descarta que en ocasiones puedan trabajadores y empleador pactar individualmente condiciones que superen lo establecido en el convenio o que acomoden condiciones generales a supuestos concretos, siempre que con ello no se incurra en discriminaciones inaceptables que desconozcan los derechos fundamentales o las garantías esenciales reconocidas por la constitución o la ley a otros trabajadores o sus derechos mínimos.

Naturalmente que a través de la simple sumatoria de conciertos individuales no es dable desquiciar o modificar el imperio general de la convención colectiva de trabajo”. (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Sentencia del 21 de junio 2001.

MP. José Roberto Herrera Vergara. Referencia: Radicación No. 15987) (Subrayas fuera del original) [29] Como quiera que la ley en materia social consagra un mínimo de derechos y de garantías para efectos de la contratación individual de trabajo, mediante la negociación colectiva - autocomposición del conflicto - es posible superar tal mínimum y por consiguiente mejorar las condiciones económicas de los trabajadores (Art. 150, ord. 19, lit. f) de la C. P. y 12 CST.) (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce, 5 de agosto de 1999.

Radicación número: 1199 Actor: Ministro de Trabajo y Seguridad Social Referencia: Empresa Puertos de Colombia, liquidada . Beneficios pactados en convención colectiva para sus pensionados).

[30] También es sabido que mientras los empleados públicos se vinculan a la administración a través de una relación legal y reglamentaria, los trabajadores oficiales lo hacen mediante contrato de trabajo que se rige por normas especiales. Consecuencia de dicha diferenciación es que, bajo la legislación actual, los trabajadores oficiales están autorizados para negociar convenciones colectivas de trabajo, destinadas a mejorar los privilegios mínimos consignados en la ley, mientras que los empleados públicos no poseen tal privilegio, no obstante estar autorizados para conformar sindicatos (Sentencia T-314 de 2003 MP. Marco Gerardo Monroy Cabra) (Subrayas fuera del original).

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 14 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.