COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/574/12

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/574/12
Expediente	—
Fecha	2012-07-18
Sala	Sala Sexta de Revisión
Magistrado ponente	NILSON PINILLA PINILLA
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Accion De Tutela Para Reconocimiento De Pension De Invalidez
- Pension De Invalidez
- Derecho De Peticion En Materia Pensional
- Derecho A La Seguridad Social
- Pension De Vejez
- Derecho A La Pension De Invalidez

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Constitucional en materia de plazos máximos para resolver de fondo administrativos respecto de quien cumplió requisitos para obtener la pensión administrativos no pueden obstaculizar el reconocimiento del derecho a quien ya

Texto completo

T-574-12 SENTENCIA T- de 2011 Sentencia T-574/12 ACCION DE TUTELA PARA RECONOCIMIENTO DE PENSION DE INVALIDEZ- Procedencia excepcional ACCION DE TUTELA PARA RECONOCIMIENTO DE PENSION DE INVALIDEZ- Reiteración de jurisprudencia/ ACCION DE TUTELA PARA RECONOCIMIENTO DE PENSION DE INVALIDEZ- Requisitos PENSION DE INVALIDEZ- Requisitos para obtener reconocimiento y pago REQUISITO DE FIDELIDAD PARA PENSION DE INVALIDEZ- Carácter regresivo DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL- Reiteración de jurisprudencia DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL- Contenido y alcance/ DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL- Elementos DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL- Jurisprudencia constitucional en materia de plazos máximos para resolver de fondo PENSION DE VEJEZ- Inoponibilidad de trámites administrativos respecto de quien cumplió requisitos para obtener la pensión DERECHO A LA PENSION DE INVALIDEZ - Trámites administrativos no pueden obstaculizar el reconocimiento del derecho a quien ya ha reunido los requisitos para acceder a ésta Referencia:

expediente T-3401384. Acción de tutela incoada por Fabio Albeiro Grisales Grajales, contra el Instituto de Seguros Sociales. Procedencia: Juzgado 17 Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Medellín.

Magistrado Ponente: NILSON PINILLA PINILLA Bogotá, D. C., dieciocho (18) de julio de dos mil doce (2012). La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Humberto Antonio Sierra Porto, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha

proferido la siguiente SENTENCIA En la revisión del fallo dictado en febrero 6 de 2012 por el Juzgado 17 Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Medellín, que no fue impugnado, dentro de la acción de tutela promovida por Fabio Albeiro Grisales Grajales contra el Instituto de Seguros Sociales, en adelante ISS.

El asunto llegó a esta Corte por remisión que efectuó dicho Juzgado, en virtud de lo dispuesto por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección N° 3 de la Corte lo eligió para su revisión, en marzo 22 de 2012.

I. ANTECEDENTES. El señor Fabio Albeiro Grisales Grajales instauró acción de tutela en enero 24 de 2012, contra el ISS aduciendo vulneración de sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la salud y a la seguridad social, por los hechos que a continuación son resumidos.

A. Hechos y relato efectuado por la parte demandante. 1. Manifestó el accionante que desde junio 29 de 2010 radicó ante el ISS todos los documentos exigidos para el reconocimiento de la pensión de invalidez, ya que le fue dictaminado un 65,70% de pérdida de capacidad laboral, PCL, y cuenta con cotizaciones al ISS por 1219,14 semanas.

2. Indicó que (f. 2 cd. inicial) “no obstante lo anterior, y en vista de que no he recibido respuesta alguna…, el 7 de julio de 2011 me vi avocado a enviar derecho de petición solicitando información respecto de mi derecho pensional, sin que hasta la fecha se haya pronunciado el seguro” .

3. En septiembre 28 de 2011, el actor recibió una comunicación que “en nada resuelve mi petición” [1] , en la cual el ISS informó que la tardanza en el reconocimiento de la pensión de invalidez se debe a la validación de la información, afirmando que actualmente (se refiere a la fecha de la petición) “SE SOLICITÓ HISTORIA LABORAL Y SE ANEXÓ AL DERECHO DE PETICIÓN, PARA CONTINUAR TRÁMITE DE ALISTAMIENTO” (f. 41 ib.).

Por tal r azón, el peticionario consideró que se están violando sus derechos fundamentales y los de su grupo familiar, pues carece del sustento económico necesario para su subsistencia, ya que está en imposibilidad de conseguirlo debido a su PCL y su esposa “es ama de casa” [2] , además está ante la inminencia de un perjuicio irremediable, pues ha esperado más de un año el reconocimiento de la pensión a que tiene derecho.

4. Por lo anterior, instauró acción de tutela a fin de evitar dicho perjuicio irremediable, solicitando al juez que ordene al ISS el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez a que tiene derecho, “sin más dilaciones” [3] injustificadas, ya que están acreditados los requisitos.

B. Documentos cuya copia obra como prueba dentro del expediente. 1. Dictamen de calificación de la invalidez y notificación del mismo, emitido por el ISS, en el cual se determinó al señor Fabio Albeiro Grisales Grajales una PCL del 65,70%, estructurada en julio 24 de 2008, causada por enfermedad común (fs.

8 y 9 ib.). 2. Respuesta de septiembre 28 de 2011 dada por el ISS al derecho de petición presentado por el actor, en la cual de lee: “la solicitud número: 98163 del derecho de petición, radicado ante el Instituto en la fecha de 12/07/2011… SE ENVÍA RESPUESTA AL USUARIO CON COMUNICADO 77384 DE JULIO 27 DE 2011” (fs. 24 y 25 ib.).

3. Derecho de petición presentado por Fabio Albeiro Grisales Grajales al ISS en julio 7 de 2011, en la cual pide información sobre la solicitud de pensión radicada en junio 29 de 2010 (fs. 26 y 27 ib.).

4. Resumen de semanas cotizadas al ISS por el empleador a favor del actor, expedido por la vicepresidencia de pensiones de ese Instituto, en el cual consta un total de 1219,14 semanas, desde 1987 hasta 2011. Documento mediante el cual se prueba que el peticionario cuenta con 158,67 semanas dentro de los últimos 3 años anteriores a julio 24 de 2008, fecha de estructuración de su invalidez (fs.

28 y 40 ib.). 5. Informe del ISS “a la solicitud DEMORA RECONOCIMIENTO DE LA PRESTACIÓN ECONÓMICA, Radicado N° 98163 de 07 DE JULIO DE 2011, asegurado FABIO ALBEIRO GRISALES GRAJALES…” en el cual se

indica que la tardanza en el reconocimiento de la pensión se debe a la validación y corrección de la información, afirmando que el trámite actualmente se encuentra en:

“SE SOLICITÓ HISTORIA LABORAL Y SE ANEXÓ AL DERECHO DE PETICION, PARA CONTINUAR TRÁMITE DE ALISTAMIENTO” (f. 41 ib.). II. ACTUACIÓN PROCESAL.

El Juzgado 17 Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Medellín, mediante auto de enero 24 de 2012, avocó el conocimiento de esta acción de tutela y, en consecuencia, corrió traslado a la entidad demandada en los términos señalados en los artículos 19 y 20 del Decreto 2591 de 1991, como garantía del derecho de defensa y contradicción (f. 42 ib.).

A. Respuesta del ISS. Mediante escrito presentado en enero 31 de 2012, un “contratista civil - oficina de tutelas pensiones ISS” solicitó al juez declarar la improcedencia de la acción incoada “ya que los aspectos sobre los cuales se soporta el accionado (sic) para acceder a la acción constitucional no son susceptibles de agotar por esta vía” .

Así mismo, explicó que el trámite de la pensión del actor se encuentra en etapa de “ALISTAMIENTO” , ya que es necesaria la certificación de unas incapacidades médicas por parte de la EPS, para enviar la solicitud al centro de decisión en donde se emitirá la resolución correspondiente (fs. 44 a 47 ib.).

B. Sentencia única de instancia. Mediante providencia de febrero 6 de 2012, el Juzgado 17 Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Medellín decidió, de un lado, no tutelar los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna del actor, y de otro, tutelar el derecho fundamental de petición, ordenando al ISS proceder, sin dilación alguna, a dar respuesta de fondo, clara y congruente.

El juez consideró que el actor no era un sujeto de especial protección constitucional, por ello estimó que debió acudir a los medios judiciales ordinarios que resultan idóneos para pedir el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez. No obstante, respecto del derecho de petición encontró real vulneración, ya que el ISS cuenta con un término perentorio de 4 meses, contados a partir de elevada la petición para emitir respuesta de fondo, clara y congruente, lapso que en el presente caso ha extendido desde junio 29 de 2010, hasta el momento de presentación de la acción de tutela.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL. Primera. Competencia. Corresponde a la Corte Constitucional analizar, en Sala de Revisión, el fallo proferido dentro de la acción de tutela en referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda. Lo que se debate. Debe esta Sala de Revisión determinar si, en efecto, han sido quebrantados los derechos de Fabio Albeiro Grisales Grajales al mínimo vital, a la salud y a la seguridad social por parte del ISS, ya que éste ha retrasado el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez, a pesar de estar claramente demostrado el cumplimiento de los requisitos.

Para ello serán analizadas: (i) las condiciones para la procedencia de la acción de tutela respecto del reconocimiento y pago de la pensión de invalidez; (ii) los requisitos para el reconocimiento y pago de esta pensión; (iii) el derecho de petición en materia pensional; (iv) la inoponibilidad de trámites administrativos respecto de quien cumplió los requisitos; y con esas bases, (v) se resolverá el caso concreto.

Tercera. Procedencia de la acción de tutela para reclamar el reconocimiento de la pensión de invalidez. Reiteración de jurisprudencia. 3.1. Conforme al artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es una vía judicial que tiene toda persona para procurar la protección de sus derechos fundamentales, la cual sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio idóneo de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un prejuicio irremediable, entendiendo así que la tutela es un medio subsidiario.

Teniendo en cuenta lo anterior, el reconocimiento de una prestación pensional mediante acción de tutela sería, en principio, improcedente, pues el ordenamiento jurídico nacional ha dispuesto medios judiciales específicos para la solución de conflictos de ese origen, ya sea, en la jurisdicción laboral ordinaria o en la contencioso administrativa, según el caso.

No obstante, la regla general de improcedencia de la tutela para el pago de prestaciones económicas, en razón de la existencia de otros medios de defensa judicial, tiene excepciones que han sido desarrolladas por la jurisprudencia constitucional. En relación con este tema, en la sentencia T-063 de febrero 9 de 2009, M. P. Jaime Araújo Rentería, se expresó:

“En síntesis, se puede indicar que en virtud del principio de subsidiariedad la acción de tutela es improcedente para ordenar el reconocimiento de una pensión. Sin embargo, (…) el juez de tutela puede ordenar el reconocimiento de dicha prestación económica, si: (i) existe certeza sobre la ocurrencia de un perjuicio irremediable a los derechos fundamentales si el reconocimiento de la pensión no se hace efectivo; (ii) se encuentra plenamente demostrada la afectación de los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna del accionante o de su núcleo familiar; (iii) los beneficiarios del derecho pensional son sujetos de especial protección constitucional; y, (iv) cuando conforme a las pruebas allegadas al proceso, el juez de tutela determina que efectivamente, a pesar de que le asiste al accionante el derecho pensional que reclama, éste fue negado de manera caprichosa o arbitraria.” 3.2.

En desarrollo de dichas excepciones, frente al perjuicio irremediable y la afectación al mínimo vital, cabe anotar que si una persona se encontraba trabajando y sufre una pérdida de su capacidad laboral, por enfermedad o accidente, sus ingresos se reducirán consecuencialmente, en el entendido de que la actividad laboral dejada de realizar era su medio de subsistencia.

Se presume entonces que “la pensión de invalidez representa para quien ha perdido total o parcialmente la capacidad de trabajar y no puede por sí mismo proveerse de los medios indispensables para su subsistencia, un derecho esencial e irrenunciable” [4] . De esta forma, se colige la afectación al mínimo vital, infiriéndose el perjuicio irreparable y la materialización de los criterios jurisprudenciales (i) y (ii), recién citados [5] .

Así mismo, es pertinente recordar que la Corte ha catalogado como sujetos de especial protección a las personas discapacitadas, como cuando solicitan una pensión de invalidez [6] .

En este sentido, en la sentencia T-144 de marzo 30 de 1995, M. P. Antonio Barrera Carbonell, se lee: “La condición de disminuido físico, sensorial o psíquico - que subyace a la calificación médica de pérdida de la capacidad laboral como presupuesto del reconocimiento del derecho a la pensión de invalidez -, coloca a la persona afectada bajo la órbita del derecho a la igualdad y la hace acreedora de una protección especial del Estado por encontrarse en circunstancias de debilidad manifiesta.” También se ha resaltado la existencia de factores con los cuales la concesión y pago de la pensión de invalidez adquiere un rango aún más sobresaliente, por su palmaria relación con derechos esenciales como el mínimo vital, la seguridad social y la vida digna, entre otros, realzándose así su carácter fundamental [7] y permitiéndole al afectado pedir su protección por vía de tutela.

A la par de lo anterior, cuando una entidad obligada al efecto dentro del sistema de seguridad social, se rehúsa a reconocer la pensión de invalidez, a pesar de que la persona cumple los requisitos constitucionales y legales respectivos, podría estar incurriendo adicionalmente en violación de los derechos al debido proceso y a la igualdad, lo cual así mismo hace procedente la acción de tutela, que es el medio idóneo para la protección de dichos derechos fundamentales, más aún tratándose de evitar un perjuicio irremediable, originado en la afectación al mínimo vital de quien goza de especial protección constitucional en razón a su pérdida de capacidad laboral.

En conclusión, si se trata del reconocimiento y pago de la pensión de invalidez, el juez constitucional debe aceptar la procedencia de la acción de tutela, manteniendo racionalidad en razón de las circunstancias señaladas, que pueden ser resumidas así:

(i) Que no exista otro medio idóneo de defensa judicial , aclarando que “la sola existencia formal de uno de estos mecanismos no implica per se que ella deba ser denegada [8] ” , pues la idoneidad debe ser verificada por el juez en cada caso, preguntándose si las acciones disponibles protegen eficazmente los derechos de quien invoca la tutela, ya sea como mecanismo transitorio o no [9] , especialmente frente al estado de indefensión de quienes no poseen medios de subsistencia diferentes a la pensión.

(ii) Que la acción de tutela resulte necesaria para evitar la consumación de un perjuicio irremediable , que afecte inminentemente derechos fundamentales [10] .

(iii) Que exista certeza sobre el cumplimiento de los requisitos para el reconocimiento y/o pago de la pensión [11] . Cuarta. Requisitos para el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez a partir de la Ley 100 de 1993.

4.1. Los requisitos para el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez han variado paulatinamente, desde su creación hasta la actualidad. Originalmente, el artículo 39 de la Ley 100 de 1993 establecía que quienes tuvieran una pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50%, y a su vez, i) estuvieran cotizando al régimen y tuvieran aportes equivalentes a 26 semanas o más, al momento de producirse el estado de invalidez; o ii) acreditaran aportes durante 26 semanas o más del año inmediatamente anterior al momento de estructuración del estado de invalidez, tendrían acceso al derecho pensional en cuestión.

4.2. Esta norma fue modificada por la Ley 797 de 2003, instaurando en su artículo 11 otros requisitos para acceder a la pensión de invalidez. Se estableció entonces que el afiliado que hubiera perdido el 50% o más de su capacidad laboral por enfermedad común debía, i) acreditar 50 semanas de cotización en los tres años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración de la invalidez, y ii) tener al menos un 25% de cotizaciones al sistema entre el momento en que cumplió 20 años de edad y la fecha de la primera calificación del estado de invalidez (“fidelidad”). Así mismo, dispuso para el caso de invalidez originada en accidente de trabajo, el requisito de la cotización mínima de 50 semanas.

Ese artículo 11 de la Ley 797 de 2003 fue declarado inexequible, debido a vicios de procedimiento en su formación [12] . 4.3. Nuevamente, los requisitos fueron modificados por el artículo 1º de la Ley 860 de 2003, disposición que, i) disminuyó el porcentaje de fidelidad al sistema del 25% al 20% del tiempo transcurrido entre el momento en que el afiliado cumplió 20 años de edad y la fecha de la primera calificación del estado de invalidez; ii) extendió ese requisito al reconocimiento de la pensión de invalidez originada por accidente de trabajo; iii) continuó con las 26 semanas de cotización para afiliados menores de 20 años, y iv) estipuló en el parágrafo 2°, que “cuando el afiliado haya cotizado por lo menos el 75% de las semanas mínimas requeridas para acceder a la pensión de vejez, solo se requerirá que haya cotizado 25 semanas en los últimos tres (3) años” .

El artículo 1° de la Ley 860 de 2003, igualmente fue objeto de demanda [13] de inconstitucionalidad, que fue resuelta mediante sentencia C-428 de julio 1° de 2009, M. P. Mauricio González Cuervo, en la que la Corte analizó el principio de progresividad, definiéndolo como una carga [14] impuesta al Estado por la Constitución Política y por diferentes instrumentos internacionales.

En dicha sentencia se estudió el requisito del aumento de semanas exigidas, de 26 en el año inmediatamente anterior a la fecha de estructuración de la enfermedad o al hecho causante de la invalidez, a 50 en los últimos tres años, argumentando que “este aspecto de la reforma no implica una regresión en materia de exigibilidad de la pensión de invalidez, pues si bien se aumentó el número de semanas mínimas de cotización exigidas de 26 a 50, de igual manera aumentó el plazo para hacer valer las semanas de uno a tres años anteriores a la estructuración de la invalidez. … En el

actual régimen, el porcentaje exigido es variable y en promedio se ubica en el 33% de la carga de cotización, es decir, que supone cotizar en promedio 16.6 semanas en cada año durante los últimos 3 años, siendo antes que regresiva, favorable a los intereses de muchos cotizantes, sobre todo a los trabajadores que no poseen un empleo permanente".

También se observó el requisito del 20% de fidelidad al sistema y se determinó que esta exigencia sí era regresiva, porque "no se advierte una conexión entre el fin previsto en la norma -la promoción de la cultura de la afiliación a la seguridad social y el control de los fraudes- con los efectos producidos por la misma" . Igualmente, se comprobó, con el análisis de la amplia jurisprudencia precedente en materia de tutela, que efectivamente se hacía más difícil el acceso a la pensión de invalidez, especialmente para personas discapacitadas o de la tercera edad.

En consecuencia, la referida sentencia C-428 de 2009 declaró exequible el numeral 1º del artículo 1º de la Ley 860 de 2003, salvo la expresión "y su fidelidad de cotización para con el sistema sea al menos del veinte por ciento (20%) del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió veinte (20) años de edad y la fecha de la primera calificación del estado de invalidez" la cual se declaró inexequible. Además, se declaró exequible el numeral 2º del mismo artículo, exceptuando la expresión " y su fidelidad de cotización para con el sistema sea al menos del veinte por ciento (20%) del tiempo transcurrido entre el momento en que cumplió veinte (20) años de edad y la fecha de la primera calificación del estado de invalidez " , declarada inexequible.

4.4. En conclusión, el estado actual de las exigencias para el reconocimiento y consecuente pago de la pensión de invalidez, quedó así, a partir de la reforma y de la declaratoria parcial de inexequibilidad del artículo 1° de la Ley 860 de 2003:

"Ley 860 de 2003, Artículo 1°. El artículo 39 de la Ley 100 quedará así: Artículo 39. Requisitos para obtener la pensión de invalidez. Tendrá derecho a la pensión de invalidez el afiliado al sistema que conforme a lo dispuesto en el artículo anterior sea declarado inválido y acredite las siguientes condiciones:

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

2. Invalidez causada por accidente: Que haya cotizado cincuenta (50) semanas dentro de los últimos tres (3) años inmediatamente anteriores al hecho causante de la misma…." Quinta . Derecho de petición en materia pensional.

5.1. Reconocido nacional [15] e internacionalmente [16] como "… un derecho humano fundamental y un instrumento de cohesión social, [que] contribuye a garantizar la paz social y la integración social" [17] , el derecho a la seguridad social se encuentra consagrado en el artículo 48 de la Constitución Colombiana, como un servicio público de carácter obligatorio, sujeto a los principios de eficacia , universalidad y solidaridad.

La realización de estos principios es necesaria para garantizar el efectivo y pleno goce de este importante derecho, por ello los Estados deben satisfacer ciertos requisitos mínimos indicados por diferentes instrumentos de carácter nacional y supranacional, que fueron recientemente reseñados por esta Corte en sentencia T-414 de junio 25 de 2009, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva, así:

"(1) la existencia de un sistema que garantice las prestaciones y servicios sociales correspondientes a la atención en salud, las consecuencias derivadas de la vejez, la incapacidad para trabajar , el desempleo, los accidentes y enfermedades profesionales, así como la atención especial y prioritaria a los niños, las mujeres en estado de embarazo, los discapacitados y los 'sobrevivientes y huérfanos'; (2) la razonabilidad, proporcionalidad y suficiencia de las prestaciones en relación con las contingencias que busquen atender; (3) la accesibilidad al sistema, específicamente, la garantía de cobertura plena, la razonabilidad, proporcionalidad y transparencia de las condiciones para obtener los beneficios y

prestaciones , la participación ciudadana en su administración y el reconocimiento oportuno de las prestaciones ” (no está en negrilla en el texto original).

5.2. Por ser pertinente para la solución del presente asunto, ha de indicarse que el reconocimiento oportuno de las prestaciones pensionales de quien ha reunido debidamente los requisitos para ello, tiene fundamento en los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima, pues las normas y los procedimientos para dicho otorgamiento están previamente establecidos y deben ser plenamente cumplidos.

En esa medida, las entidades que conforman el Sistema General de Seguridad Social deben reconocer los derechos pensionales en un tiempo razonable y proporcionado, sin interponer obstáculos por trámites administrativos o barreras burocráticas innecesarias, pues de lo contrario, entorpecen el goce pleno del derecho y contravienen las normas constitucionales [18] .

5.3. Por lo anterior, en reiteradas ocasiones la jurisprudencia constitucional [19] ha indicado los plazos máximos para resolver de fondo, de manera clara y precisa las solicitudes pensionales, en el siguiente sentido (no está en negrilla en el texto original) :

“(i) 15 días hábiles para todas las solicitudes en materia pensional –incluidas las de reajuste – en cualquiera de las siguientes hipótesis: a) que el interesado haya solicitado información sobre el trámite o los procedimientos relativos a la pensión; b) que la autoridad pública requiera para resolver sobre una petición de reconocimiento, reliquidación o reajuste un término mayor a los 15 días, situación de la cual deberá informar al interesado señalándole lo que necesita para resolver, en qué momento responderá de fondo a la petición y por qué no le es posible contestar antes; c) que se haya interpuesto un recurso contra la decisión dentro del trámite administrativo.

“(ii) 4 meses calendario para dar respuesta de fondo a las solicitudes en materia pensional, contados a partir de la presentación de la petición, con fundamento en la aplicación analógica del artículo 19 del Decreto 656 de 1994 a los casos de peticiones elevadas a Cajanal;

“(iii) 6 meses para adoptar todas las medidas necesarias tendientes al reconocimiento y pago efectivo de las mesadas pensionales , ello a partir de la vigencia de la Ley 700 de 2001.

“Cualquier desconocimiento injustificado de dichos plazos legales, en cualquiera de las hipótesis señaladas, acarrea la vulneración del derecho fundamental de petición. Además, el incumplimiento de los plazos de 4 y 6 meses respectivamente amenazan la vulneración del derecho a la seguridad social ….” [20] .

5.4. Teniendo claridad sobre los plazos máximos que tienen las administradoras de fondos de pensiones para resolver las solicitudes, cabe anotar que también la jurisprudencia constitucional [21] estableció que el derecho de petición en materia de pensiones, no se agota con respuestas estrictamente formales, evasivas o dilatorias; lo anterior, pues la petición exige, que la entidad se pronuncie de fondo, so pena de configurar una vía de hecho administrativa, agravándose la situación cuando la persona demuestra el cumplimiento de los requisitos legales exigidos para acceder a ella.

Lo anterior ha sido ratificado por esta corporación desde hace varios años, indicando en la sentencia T-1091 de agosto 18 de 2000, M. P. Alejandro Martínez Caballero, que:

“La eficacia y celeridad, dentro de un Estado Social de Derecho implican una pronta resolución a las peticiones, dentro de ellas ocupa lugar preponderante la de reconocimiento de las pensiones. Luego la organización y el procedimiento que las normas señalen para la tramitación y reconocimiento de la prestación, no pueden traducirse en obstáculos para el derecho material, sino que, por el contrario, deben contribuir a pronta y justa decisión. Lograr el orden justo es pues el objetivo y las reglas deben contribuir a ello.” Sexta.

Inoponibilidad de trámites administrativos respecto de quien cumplió requisitos para obtener pensión de invalidez. Reiteración de jurisprudencia.

6.1. Atendiendo a lo expuesto, es claro que una vez la persona reúne los requisitos exigidos para acceder a la pensión, no puede ser sometida a trabas administrativas innecesarias para obtener su reconocimiento. En este sentido, la Corte ha resuelto diversas situaciones en las cuales ha protegido los derechos de quienes eran acreedores de alguna pensión, y su goce efectivo fue obstaculizado.

6.2. En sentencia SU-430 de agosto 19 de 1998 , M . P. Vladimiro Naranjo Mesa, esta Corte evaluó la situación de un piloto que solicitó a la entidad CAXDAC, la pensión de jubilación, por haber cumplido 60 años de edad y 20 años de servicio; sin embargo, CAXDAC negó el reconocimiento de la pensión argumentando, entre otros, la no emisión del respectivo bono pensional por parte de las FAC y la ausencia de períodos de cotización por parte de los empleadores del actor.

En este caso la Corte concedió la pensión indicando que “no puede entonces la entidad administradora de pensiones (EAP) obstaculizar el otorgamiento de una pensión de vejez a un trabajador al que se le han descontado en forma periódica los aportes correspondientes, debido al incumplimiento del empleador de consignar algunos aportes a la EAP. No es justo que el trabajador deba soportar tan grave perjuicio por una falta del empleador, como aconteció en el caso sub judice, en donde la entidad administradora CAXDAC no reconoció su pensión al señor Sierra por haber dejado AEROCONDOR de cotizar algunos meses (folio 62).” 6.3.

De otra parte, en la precitada sentencia T-1091 de agosto 18 de 2000 , se evaluó la situación de una señora, que después de haber solicitado al Fondo de Prestaciones del Magisterio el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes por la muerte de su esposo, había esperado más de un año sin obtener ninguna respuesta, dicho Fondo alegó que “la demora radica en que ha habido dificultades para la consecución de unos documentos ” .

En esa ocasión, a pesar de no haberse tutelado los derechos de la accionante bajo el argumento de la ocurrencia del silencio administrativo negativo, la Corte explicó que los fondos que tramitan pensiones deben ser eficaces.

“Y, si no lo son y profieren resoluciones injustas e ilegales, se incurre en una vía de hecho si a sabiendas de que una persona tiene el tiempo y la edad requerida, o los requisitos que para otras modalidades pensionales la ley exige, a través de Resolución se les niega la pensión… en conclusión, se afectan derechos fundamentales (especialmente el de dignidad, mínimo vital, seguridad social, derechos adquiridos) cuando la demora en la tramitación impide el acceso a una pensión ” (no está en negrilla en el texto original).

6.4. En lo concerniente al reconocimiento y pago de las pensiones de invalidez, la sentencia T-093 de febrero 8 de 2007 , M . P. Humberto Antonio Sierra Porto, resolvió la situación de un ex soldado del ejército en retiro que a legó el desconocimiento de sus derechos constitucionales de petición y de igualdad, al considerar que la Dirección de Prestaciones Sociales del Ejército los había vulnerado, por negarse a responder en tiempo y en debida forma los derechos de petición elevados, y al omitir reconocer la pensión de invalidez, a la cual tenía derecho por haber obtenido un 81.9% de PCL.

La Corte concedió el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez, advirtiendo que “las y los funcionarios estatales deben remover los obstáculos tendientes a enervar la posibilidad de que estas personas logren integrarse a la vida social de modo real y efectivo….

No puede la Administración – en ninguna de sus dependencias - privar a las personas o dilatar la emisión de información necesaria para hacer valer sus derechos constitucionales fundamentales …. La jurisprudencia constitucional ha dicho que cuando una entidad reconoce que las o los peticionarios cumplen con los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico

para efectos de adquirir la calidad de pensionados y sin embargo se niega a reconocer y a pagar la pensión esgrimiendo como excusa la necesidad de cumplir con trámites de orden meramente administrativo –que no se puede achacar al titular del derecho -, incurre esta entidad en una actuación arbitraria que constituye vía de hecho" (no está en negrilla en el texto original).

6.5. De igual modo, la sentencia T-285 de abril 19 de 2007 , M . P. Marco Gerardo Monroy Cabra, resolvió el caso de una señora con PCL de 78.7%, que desde 2003 había iniciado los trámites para lograr el reconocimiento y pago de su pensión de invalidez; sin embargo, la AFP y el INCORA no coordinaron correctamente la emisión del bono pensional, razón por la cual, a pesar de tener los requisitos cumplidos, le negaban su derecho.

En esta ocasión, se precisó (no está en negrilla en el texto original): "La jurisprudencia constitucional [22] ha sido enfática en sostener que la tutela puede prosperar cuando se pretende proteger los derechos fundamentales de aquellas personas que han cumplido los requisitos para obtener la pensión y se encuentran en situación de afectación de su mínimo vital o requieren la especial protección del Estado, pese a lo cual se les niega el derecho o no se les reconoce porque no ha sido expedido el bono pensional.

En especial, se ha dicho que debe protegerse el derecho al reconocimiento de la pensión en conexidad con el mínimo vital de las personas que por su estado de invalidez tienen derecho a esa prestación, pues es lógico sostener que a quien se le ha reconocido el porcentaje de incapacidad laboral necesario para ser titular de una pensión de invalidez le es muy difícil encontrar otro medio de subsistencia diferente a su mesada. Por tanto, corresponde a las autoridades administrativas actuar con la mayor idoneidad y celeridad posible que sea capaz de responder a la solidaridad que se exige frente a quienes se encuentran en especial situación de debilidad o de disminución física, sensorial o psíquica (artículos 13, 47 y 95 de la Constitución)." 6.6. Por último, sin pretender agotar la abundante jurisprudencia que puede ser citada, en la sentencia T-613 de agosto 5 de 2010 , M . P. Luis Ernesto Vargas Silva, se resolvió el caso de un señor que habiendo perdido el 69.10% de capacidad laboral, solicitó la pensión de invalidez por cumplir los requisitos exigidos; sin embargo, a raíz de desacuerdos entre dos AFP y el departamento de Sucre, la misma le había sido negada.

La Corte reiteró que " una vez la persona cumple los requisitos contemplados en el ordenamiento jurídico para acceder a una pensión , le son inoponibles las diferentes disputas que se pudieren presentar entre las entidades potencialmente obligadas a garantizar su derecho prestacional . En estos eventos, procede la acción de tutela para amparar sus derechos fundamentales y remover los obstáculos que impiden el goce efectivo del derecho fundamental a la seguridad social en su faceta pensional, ordenando el pago de la prestación a la entidad que se presente, en principio, como la principal obligada, y facultándola para que dentro de un término razonable acuda a la respectiva jurisdicción especializada a discutir su responsabilidad.

" (No está en negrilla en el texto original). Séptima. El caso concreto. 7.1. El señor Fabio Albeiro Grisales Grajales gestionó ante el ISS, desde junio 29 de 2010, el reconocimiento y pago de su pensión de invalidez, aduciendo cumplir los requisitos exigidos por ley, al haber perdido capacidad laboral en más del 50% y haber cotizado las 50 semanas requeridas. No obstante, hasta la fecha de presentación de la acción el ISS no había sido resuelta la solicitud.

7.2. Con el fin de abordar el problema jurídico propuesto en este caso, es necesario iniciar realizando el respectivo examen de procedencia de esta acción de tutela.

Atendiendo a lo expuesto, en el presente caso es evidente que la situación del peticionario es de manifiesta debilidad, pues se encuentra ante la ocurrencia de un perjuicio irremediable, ya que su incapacidad para trabajar afecta gravemente su mínimo vital, lo que a su vez, le impide percibir los medios económicos para su digna y congrua subsistencia y la de su familia.

De igual forma, es claro que el actor es un sujeto de especial protección constitucional en razón al 65,70% de PCL. De otra parte, aduce haber acreditado el cumplimiento de los requisitos exigidos por la Ley 100 de 1993, presentando la solicitud debidamente desde junio 29 de 2010, sin que a la fecha haya obtenido resolución definitoria.

Estas circunstancias, posibilitan que esta Sala de Revisión declare la presente acción procedente y evalúe de fondo la situación. 7.3. Ahora bien, en efecto en las consideraciones precedentes se determinó que las exigencias para el goce de la pensión de invalidez por enfermedad común, son actualmente 50 semanas de cotización en los 3 años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración, y la pérdida de más del 50% de la capacidad laboral.

Con relación a la capacidad laboral, se pudo constatar que el ISS, en junio 16 de 2010 (véase dictamen, f. 8 cd. inicial), certificó al actor un porcentaje de PCL del 65,70%, cuya calificación de origen fue enfermedad común, con fecha de estructuración julio 24 de 2008, cumpliéndose este aspecto.

Acerca de las semanas exigidas, obra en el expediente el resumen de semanas cotizadas, documento emitido por el ISS, del cual se desprende que en el período comprendido entre julio 24 de 2005 y julio 24 de 2008, el señor Fabio Albeiro Grisales Grajales cotizó a pensiones aproximadamente 158,67 semanas en los últimos 3 años anteriores a la fecha de estructuración de la invalidez, entendiéndose igualmente satisfecho este ítem (f. 30 ib.).

Así, en el presente proceso se constató el cumplimiento cabal de los requisitos por parte del actor, condición que hace plenamente exigible la obligación del pago de la pensión solicitada al ISS.

7.4. Con todo, esta Sala de Revisión debe pronunciarse sobre la actuación del ISS, pues ha sido arbitraria y violatoria de los postulados constitucionales señalados ut supra , debido a la demora injustificada y desproporcionada en el reconocimiento de la pensión de un sujeto de especial protección estatal.

En primera medida, el ISS desatendió los plazos establecidos para dar solución a la petición pensional de Fabio Albeiro Grisales Grajales, ya que a partir de junio 29 de 2010, contó con 4 meses para emitir resolución de fondo; sin embargo a la fecha de presentación de la acción de tutela, dicha resolución no había sido emitida. Lo anterior, es relevante pues el plazo de 4 meses se extendió a aproximadamente 2 años.

Como segundo punto, esta Sala encuentra que la razón dada por el ISS para justificar el atraso, no es válida a la luz del principio de eficacia que rige el derecho a la seguridad social, pues no puede oponérsele al actor, el hecho de que su historia laboral se demore más de un año para ser anexada a su solicitud de pensión; recuérdese que los trámites y procedimientos administrativos no pueden ser esgrimidos por las administradoras de fondos de pensiones como obstáculos o barreras para impedir el goce efectivo del derecho a la pensión, como en este caso es obvio que ocurre.

Por último, el ISS no puede alegar que la solicitud del demandante se encuentra en proceso de “alistamiento” , debido a la necesidad de verificar “unas incapacidades médicas por parte de la EPS” , ya que ese no es un requisito legal exigible, sino uno adicional.

7.5. En consecuencia, es acertado afirmar que el presente es un claro caso de dilación injustificada y de negligencia administrativa, de manera tal, que los derechos a la salud, el mínimo vital y la seguridad social, sí fueron vulnerados por el ISS, al demorarse aproximadamente dos años en el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez al señor Fabio Albeiro Grisales Grajales.

7.6. Por ende, será revocado el numeral primero de la sentencia proferida en febrero 6 de 2012, por el Juzgado 17 Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Medellín, que negó los derechos fundamentales al mínimo vital y la vida digna.

En su lugar, se dispondrá que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, el Instituto de Seguros Sociales, por conducto de su representante legal o quien haga sus veces, si no lo ha efectuado aún,

expida sin mayor dilación la resolución de reconocimiento y empiece a pagar la reclamada pensión de invalidez al señor Fabio Albeiro Grisales Grajales , sin perjuicio de que en ese mismo término deba cubrir los valores causados desde julio 24 de 2008, fecha de estructuración de la pérdida de la capacidad laboral.

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

REVOCAR el numeral primero de la sentencia proferida en febrero 6 de 2012, por el Juzgado 17 Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Medellín, que negó los derechos fundamentales al mínimo vital y la vida digna.

Segundo: En su lugar, se dispone TUTELAR los derechos a la dignidad humana, a la seguridad social, a la vida, a la salud y al mínimo vital de Fabio Albeiro Grisales Grajales , ordenando que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia el Instituto de Seguros Sociales, por conducto de su representante legal o quien haga sus veces, si no lo ha efectuado aún, expida sin mayor dilación la resolución de reconocimiento y empiece a pagar la reclamada pensión de invalidez al señor Fabio Albeiro Grisales Grajales , sin perjuicio de que en ese mismo término deba cubrir los valores causados desde julio 24 de 2008, fecha de estructuración de la pérdida de la capacidad laboral Tercero:

Por Secretaría General, LIBRAR la comunicación a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991. Cópiese, notifíquese, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional y Cúmplase.

NILSON PINILLA PINILLA Magistrado JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB Magistrado HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO Magistrado MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ Secretaria General [1] F. 2 ib..

[2] F. 3 ib.. [3] Íd.. [4] T-124 de marzo 29 de 1993, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa. [5] Cfr. T-1291 de diciembre 7 de 2005, M. P. Clara Inés Vargas Hernández y T-138 de febrero 17 de 2005, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto, entre otras.

[6] Cfr. T-442 de abril 30 de 2008, T-271 de abril 13 de 2009 y T-561 de julio 7 de 2010, en las tres M. P. Nilson Pinilla Pinilla, entre otras.

[7] Cfr., entre otras, T-1128 de noviembre 3 de 2005, M. P. Clara Inés Vargas Hernández; T-1013 de octubre 16 de 2008, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-442 de 2008, T-271 de 2009 y T-561 de 2010, precitadas.

[8] “Sentencia T- 433 de 2002, M. P. Rodrigo Escobar Gil.” [9] T-042 de febrero 2 de 2010, M. P. Nilson Pinilla Pinilla. [10] Cfr. T-124 de marzo 29 de 1993, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa; T-1291 de diciembre 7 de 2005, M. P. Clara Inés Vargas Hernández; T-138 de febrero 17 de 2005, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-773 de septiembre 30 de 2010, T-989 de diciembre 2 de 2010, T-103 de febrero 23 de 2011 y T-188 de marzo 17 de 2011en todas las anteriores, M. P. Nilson Pinilla Pinilla, entre otras.

[11] T-248 de marzo 6 de 2008, M. P. Rodrigo Escobar Gil. [12] C-1056 de noviembre 11 de 2003, M. P. Alfredo Beltrán Sierra, en la cual se expuso:

“ Por lo que hace al artículo 11, no fue incluido en la ponencia para Segundo Debate en el Senado (Gaceta del Congreso N° 616), ni… fue aprobado en el Senado de la República, según el texto definitivo del proyecto publicado en la Gaceta del Congreso N° 161 de 14 de abril de 2003 pagina 5.

Este artículo fue introducido… durante el debate en la Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes, por el representante Manuel Enríquez Rosero como Proposición Aditiva N° 22 (Cuaderno N° 4, pruebas enviadas por la Cámara de Representantes). Es decir, el citado artículo 11 de la ley 797 de 2003, tan solo fue objeto de aprobación en la Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes y sobre él no se decidió ni por las Comisiones Séptimas en las sesiones

conjuntas, ni tampoco por Senado de la República, no obstante lo cual fue sometido a conciliación y así se dio por aprobado en el texto de la ley…" [13] La demanda atacó los numerales 1° y 2° del artículo 1° de la Ley 860 de 2003, por considerar que contrariaban "el principio de progresividad contenido en el artículo 48 de la CP, al establecer unos requisitos para acceder a la pensión de invalidez más gravosos que los que exigía el artículo 39 de la Ley 100 de 1993." Además violaban "el artículo 53 de la Constitución pues la reforma se mostró regresiva frente a la protección otorgada por la legislación anterior, sin que exista un propósito constitucional importante que justifique la medida." [14] Carga que consiste en propender hacia reformas cada vez más incluyentes y que amplíen los niveles de cobertura y calidad de la seguridad social en el país, por lo cual, en virtud de dicho principio, no pueden disminuirse derechos ganados en materia de seguridad social, por lo general.

[15] En el ámbito nacional, según reiteradamente lo ha indicado esta corporación "el derecho a la seguridad social es un verdadero derecho fundamental cuya efectividad y garantía se deriva de (i) su carácter irrenunciable, (ii) su reconocimiento como tal en los convenios y tratados internacionales ratificados por el Estado colombiano en la materia y (iii) de su prestación como servicio público en concordancia con el principio de universalidad" T-414 de junio 25 de 2009, M. P. Luis Ernesto Vargas.

[16] La seguridad social está consagrada en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ("Protocolo de San Salvador"). Respecto de la pensión de invalidez existe una protección internacional a favor de las personas discapacitadas, que se refleja al máximo nivel en la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad Adoptada en la sede de Naciones Unidas en Nueva York en diciembre 13 de 2006, asumida en Colombia mediante Ley 1346 de julio 31 de 2009, que reafirmó sus garantías de vida digna, protección en condiciones de emergencia, seguridad y libertad, derechos políticos, nacionalidad, igualdad, no discriminación, acceso a la justicia, locomoción y movilidad, no dependencia, educación, hogar y familia y seguridad social .

[17] Seguridad Social. Un nuevo Consenso. Conferencia N° 89 de la OIT. 2002. [18] Artículo 84 Const.: "Cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentadas de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio" (no está en negrilla en el texto original).

[19] Entre otras, SU-975 de octubre 23 de 2003, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-054 de enero 29 de 2004, Marco Gerardo Monroy Cabra; T-081 de febrero 8 de 2007, M. P. Nilson Pinilla Pinilla; T-1128 de diciembre 12 de 2008, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

[20] SU-975 de octubre 23 de 2003, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa. [21] Crf. T-529 de julio 11 de 2002, M. P. Álvaro Tafur Galvis; [22] "Sentencias C-177 de 1998, T-1044 de 2001, T-491de 2001, T-671 de 2001, T-538 de 2001, T-840 de 2005, entre otras."

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 8 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.