COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/595/07

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/595/07
Expediente	T-1613865
Fecha	2007-08-03
Sala	Sala encuentra
Magistrado ponente	Dr JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Accion De Tutela
- Debido Proceso Administrativo En Actos Que Resuelven Reclamaciones Pensionales Pension De Invalidez Para Miembros De La Fuerza Publica
- Medio De Defensa Judicial
- Pension De Invalidez
- Accion De Nulidad Y Restablecimiento Del Derecho
- Ley 923 De 2004

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Citados, la normatividad vigente sobre la adquisición del derecho a la pensión de invalidez para los miembros de la fuerza pública, señala que quienes hayan sufrido una incapacidad por eventos ocurridos con posterioridad al siete (7) de

Texto completo

T-595-07 PROYECTO DE CIRCULACIÓN RESTRINGIDA Sentencia T-595/07 ACCION DE TUTELA -Procedencia excepcional para reconocimiento de pensión de invalidez ACCION DE TUTELA -Subsidiariedad DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO EN ACTOS QUE RESUELVEN RECLAMACIONES PENSIONALES PENSION DE INVALIDEZ PARA MIEMBROS DE LA FUERZA PUBLICA -Régimen vigente De acuerdo con las disposiciones normativas y fallos citados, la normatividad vigente sobre la adquisición del derecho a la pensión de invalidez para los miembros de la fuerza pública, señala que quienes hayan sufrido una incapacidad por eventos ocurridos con posterioridad al siete (7) de agosto de dos mil dos (2002), en el servicio o por causa de éste, tienen derecho a acceder a la pensión de invalidez si presentan una incapacidad igual o superior al 50%, sin que para ello puedan exigirse requisitos adicionales como el hecho de haber sido retirados del servicio con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 923 de 2004. No sobra señalar que esta norma, en su último artículo, derogó todas aquellas que resultaren incompatibles.

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL -Acción de nulidad y restablecimiento del derecho En el caso bajo estudio es claro que existe una acción ordinaria –la de nulidad y restablecimiento del derecho- que resulta idónea y efectiva para solucionar la controversia que se plantea ya que su finalidad es, precisamente, la de discutir la legalidad de un acto administrativo y proteger el derecho que se vea afectado en caso de que el acto se declare ilegal.

Adicionalmente, resulta imposible otorgar el amparo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, ya que este tipo de decisión requiere necesariamente que se encuentre abierta la posibilidad de acudir a la jurisdicción al momento de interponer la tutela. Ante este tipo de situaciones, la Corte sólo ha concedido el amparo, de manera absolutamente excepcional, cuando la omisión de acudir a la jurisdicción ordinaria se debe a la imposibilidad total del peticionario para procurar la defensa de sus derechos, dadas sus especiales condiciones.

PENSION DE INVALIDEZ -Análisis de procedibilidad de la tutela se contrae a determinar si existieron circunstancias que impidieron al peticionario recurrir el acto que considera violatorio de sus derechos Esta Sala encuentra que la acción no es procedente ya que el actor no ejerció las acciones ordinarias para la protección del derecho fundamental presuntamente vulnerado; pero por otro lado, se percibe cómo el peticionario y su grupo familiar, ven amenazados sus derechos fundamentales por una decisión administrativa que desconoce un pronunciamiento de esta Corporación. La Sala advierte además, que el recurso de reposición que fue rechazado por el Ministerio de Defensa (por ser presentado extemporáneamente y no llevar un poder legalmente constituido), lleva implícita la petición de aplicar lo resuelto por esta Corporación en un caso que guarda similitud con el caso sub júdice.

ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO -Caducidad e imprescriptibilidad del derecho a la pensión En el estudio efectuado por la Corte, se indicó que la disposición demandada persigue un fin legítimo, como es garantizar la seguridad jurídica en las relaciones entre la administración y los ciudadanos. Así mismo, al examinar la aparente tensión entre la caducidad de la acción y la imprescriptibilidad del derecho a la pensión, la Corte dejó en claro que esta caducidad en nada puede afectar el derecho a la pensión, pues dado que éste es irrenunciable e imprescriptible, el hecho de que opere la caducidad de la acción no implica que el peticionario queda imposibilitado para realizar una nueva petición pensional a la administración, cuando considere que su negativa desconoce sus derechos fundamentales. La caducidad, por supuesto, no se torna inocua por existir la posibilidad de presentar nuevas peticiones, dado que la prescripción recae sobre las mesadas dejadas de percibir.

DERECHO A LA PENSION DE INVALIDEZ- Es un derecho irrenunciable e imprescriptible La confirmación de la sentencia de segunda instancia, así como el hecho de haber caducado la acción contencioso administrativa, no impiden al actor acudir nuevamente ante la administración con el fin de obtener la solución a su problema pensional y, en caso de obtener una decisión negativa, buscar la protección de sus derechos ante la jurisdicción. Ello, se reitera, en consideración a que el derecho a la pensión es un derecho irrenunciable e imprescriptible.

LEY 923 DE 2004 -Vigencia y decisiones del Ministerio de Defensa La Corte nota, con preocupación cómo, tal como sucedió en el caso analizado en la Sentencia T-829 de 2005, la entidad demandada continúa desconociendo la vigencia de una ley que fijó los parámetros mínimos que el gobierno debe respetar al fijar el marco prestacional de los miembros de la fuerza pública. Reitera la Corporación que el criterio temporal de aplicación de la Ley 923 de 2004 está consagrado en el artículo 6º de la misma, donde se dispone que se aplicará retroactivamente a quienes sufrieron una incapacidad permanente originada en hechos posteriores al 7 de agosto de 2002.

No resulta compatible con el principio de legalidad que la entidad exija requisitos adicionales o que exprese, como sucedió en este proceso, que el decreto 2344 de 2004 que desarrolla la Ley 923 de 2004, al guardar silencio sobre el criterio temporal de aplicación de la Ley, pudo, de alguna manera, derogar la disposición expresa según la cual ésta se aplicará a quienes hayan adquirido la condición de invalidez, por hechos ocurridos a partir del siete (7) de agosto de 2002.

Referencia: expediente T-1613865 Acción de tutela de Álvaro de Jesús Cano Cartagena en contra del Ministerio de Defensa Nacional. Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Bogotá, D.C., tres (3) de agosto de dos mil siete (2007) La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil y Marco Gerardo Monroy Cabra, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente SENTENCIA Dentro del trámite de revisión del fallo dictado en el asunto de la referencia por la Sala Civil Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta (Norte de Santander) el cuatro (04) de agosto de dos mil seis (2006), y la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, el ocho (8) de marzo de dos mil siete (2007).

I. ANTECEDENTES De los hechos y la demanda. El Señor Álvaro de Jesús Cano Cartagena interpuso acción de tutela en contra del Ministerio de Defensa Nacional, por considerar que dicha institución le está vulnerando sus derechos fundamentales a la vida “en conexidad con el derecho a la seguridad social”. El peticionario basa su solicitud en los siguientes fundamentos fácticos:

1. El señor Álvaro de Jesús Cano Cartagena fue miembro de la fuerza pública, Ejército Nacional, hasta el primero (1º) de diciembre de dos mil cuatro (2004), día en el cual fue retirado del servicio por incapacidad laboral.

2. Con posterioridad a su retiro, el día diecinueve (19) de abril de dos mil cinco (2005), la Junta Médico Laboral de la Dirección de Sanidad del Ejército Nacional, le determinó una “ Incapacidad Permanente Parcial” del 62.3%, con calificación de “ No apto”, originada por actos del servicio, por “ acción directa del enemigo”.

(Fl. 7) 3. Con base en el diagnóstico señalado, el señor Cano Cartagena solicitó al Ministerio de Defensa Nacional el reconocimiento de la pensión de invalidez, de acuerdo con los lineamientos del régimen especial de la fuerza pública.

4. El Ministerio de Defensa Nacional negó el reconocimiento al derecho a la pensión de invalidez al peticionario, por no cumplir con los requisitos exigidos por el artículo 38 del decreto 1796 de 2000 [1] .

Concretamente, se señaló que para acceder a la prestación de pensión por invalidez, debía presentar una incapacidad parcial permanente, igual o superior al 75%. (Fls. 8 y 9).

5. El peticionario interpuso recurso de reposición en contra del acto administrativo que le negó el derecho a la pensión de invalidez, resolución No. 4605, de veintiséis (26) de diciembre de dos mil cinco (2005). El recurso fue rechazado por la resolución 1578 de nueve (9) de junio de dos mil seis (2006). (Fl.11).

Como consecuencia de esta decisión, el señor Cano Cartagena interpuso acción de tutela con el fin de obtener el amparo a los derechos fundamentales que, según su apreciación, fueron violados por los actos administrativos señalados.

6. La demanda fue admitida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, el 24 de junio de 2006. Intervención del Ministerio de Defensa 7.

La entidad demandada formuló los siguientes argumentos, destinados a demostrar la improcedencia del amparo: 7.1 Que el peticionario fue retirado del servicio el día primero (1º) de diciembre de dos mil cuatro (2004), es decir, con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 923 de 2004;

7.2 Que el demandante cuenta con otros medios de defensa judicial; y 7.3 Que la decisión negativa a su petición pensional no le causa un perjuicio irremediable.

Del fallo de primera instancia 8. El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, Sala Civil Familia, concedió la protección a los derechos fundamentales del peticionario y, “ particularmente el derecho a la pensión de invalidez ” (Fl. 123), teniendo en cuenta, en primer lugar, que la Ley 923 de 2004 [2] establece la posibilidad de acceder a la pensión de invalidez con una incapacidad igual o superior al 50% para los miembros de la fuerza pública que hayan sufrido una incapacidad parcial permanente, derivada de hechos ocurridos a partir del siete (7) de agosto de dos mil dos (2002) [3] .

En segundo lugar, el Tribunal tuvo en cuenta que esta Corporación, en un caso análogo, concedió el amparo solicitado [4] .

Impugnación y fallo de segunda instancia 9. En el escrito de impugnación al fallo de tutela proferido en primera instancia, la entidad demandada señaló: (i) que el afectado no interpuso recursos en contra de la resolución de la Junta Médico Laboral que determinó el índice de incapacidad del 62.3%, de manera que aceptó tal resultado, y (ii) que la Ley 923 de 2004 no era aplicable para el caso del demandante, puesto que el retiro del servicio ocurrió con anterioridad a su entrada en vigencia y el decreto que la desarrolla [5] , no " reglamentó dentro de su articulado el carácter retroactivo del reconocimiento y pago de invalidez desde el 7 de agosto de 2002".

(Fl. 142). 10. La Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en fallo de segunda instancia, proferido el ocho (08) de marzo de dos mil siete (2007), determinó la improcedencia del amparo, por cuanto consideró que, al haber caducado las acciones ordinarias, la tutela resulta improcedente dado su carácter subsidiario. Asimismo, señala que la acción no puede ser utilizada para revivir términos o para subsanar la negligencia de los ciudadanos en las cargas mínimas que exige la protección de sus derechos. Por último, manifiesta que la acción de tutela no es el medio idóneo para controvertir actos administrativos, dado que éstos se encuentran revestidos de una presunción de legalidad que sólo podría desvirtuar el funcionario competente para ello y no el juez de tutela.

II. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN Competencia. Esta Corte es competente para conocer del fallo materia de revisión, de conformidad con lo determinado en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y, en cumplimiento del auto de treinta y uno (31) de mayo de dos mil siete (2007) , expedido por la Sala de Selección Número cinco de esta Corporación, que seleccionó este asunto para revisión.

a. Problema jurídico planteado. Esta Sala de Revisión deberá determinar: (i) si la acción de tutela resulta procedente para controvertir la legalidad de un acto administrativo que niega la pensión de invalidez a un sujeto discapacitado, cuando se ha omitido el uso de los recursos judiciales ordinarios y, (ii) si la decisión del Ministerio de Defensa, en el sentido de negarle al peticionario el derecho a la pensión de invalidez con base en lo dispuesto por el decreto 1796 de 2000, desconoce la entrada en vigencia de una norma más favorable, la Ley 923 de 2004, vulnerando así sus derechos fundamentales a la seguridad social en conexidad con la vida y al debido proceso.

La Sala considera que dada la condición de debilidad manifiesta del actor, la procedibilidad de la acción se encuentra estrechamente ligada a la existencia de una amenaza a sus derechos fundamentales. En consecuencia, el análisis de procedibilidad no se llevará a cabo como cuestión previa, sino que se diferirá al estudio del fondo del caso.

Para dar solución al problema expuesto, la Corte reiterará su jurisprudencia sobre los siguientes aspectos: (i) la procedibilidad excepcional de la acción de tutela para la protección del derecho a la pensión de invalidez; (ii) la subsidiaridad de la acción de tutela y el deber de utilizar los recursos judiciales ordinarios; (iii) el debido proceso en los actos administrativos que resuelven reclamaciones pensionales y (iv) el régimen vigente de pensión de invalidez para los miembros de la fuerza pública; finalmente, se abordará el estudio del caso concreto.

b. Solución al problema jurídico. 1. La procedencia excepcional de la acción de tutela para la protección del derecho a la pensión de invalidez. Reiteración de Jurisprudencia.

1.1 La Corte Constitucional ha establecido que, por regla general, la acción de tutela no resulta procedente para el estudio de conflictos jurídicos derivados del reconocimiento o pago de un derecho de carácter prestacional.

[6] Sin embargo, se ha admitido que existen eventos en los cuales el derecho a la seguridad social y, de manera específica, el derecho a la pensión adquiere el carácter de derecho fundamental, susceptible de protección por vía de tutela, bien sea porque su desconocimiento vulnera o pone en riesgo otros derechos de carácter indiscutiblemente

fundamental, como lo son el trabajo, la vida, el mínimo vital, entre otros; o bien, porque quien solicita la protección se encuentra en una situación de debilidad manifiesta, razón por la cual merece una especial protección por parte de las autoridades y, concretamente, por parte del juez de tutela [7] .

Uno de los eventos en los cuales el derecho a la pensión se considera fundamental, es aquel que se presenta cuando una persona ha perdido su capacidad laboral o ha sufrido una disminución de la misma por motivos ajenos a su voluntad. En estos casos, el derecho a la pensión de invalidez adquiere el carácter de fundamental dada la condición de vulerabilidad o debilidad manifiesta del afectado y la íntima relación que puede establecerse entre el derecho prestacional y las condiciones materiales de subsistencia del ciudadano [8] . Esta consideración se desprende, además, de las obligaciones constitucionales de tomar medidas afirmativas para garantizar el derecho a la igualdad de personas o grupos vulnerables y de dar una especial protección a los discapacitados. Así, se ha establecido que el derecho a la pensión de invalidez " ostenta igualmente el carácter de fundamental cuando su titularidad se predica de las personas de la tercera edad o de disminuidos psíquicos o sensoriales.

" [9] 2. Subsidiariedad de la acción y deber de utilizar los medios ordinarios de defensa. Reiteración de jurisprudencia. 2.1 La acción de tutela constituye un medio de protección judicial a los derechos fundamentales de los ciudadanos, siempre que éstos carezcan de otros medios de defensa judicial para lograr la efectividad de los mismos.

[10] La existencia de tales medios debe apreciarse de acuerdo con su efectividad e idoneidad [11] para lograr la protección de los derechos presuntamente vulnerados, de acuerdo con las especificidades de cada caso. Sin embargo, la tutela procede, de manera excepcional, como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, aun cuando existan medios ordinarios de defensa, hasta que se produzca la definición del derecho por parte del juez natural.

[12] Debe señalarse que si los medios ordinarios no son utilizados o las acciones caducan por negligencia del ciudadano, la protección por vía de tutela se torna improcedente [13] .

La trascendencia del carácter subsidiario de la acción ha sido enfatizada en numerosas ocasiones por esta Corporación. Así, desde la sentencia C-543 de 1993, [14] se señaló que el uso de la tutela cuando existen mecanismos ordinarios, desconoce que los procedimientos especiales son, precisamente, escenarios propicios para buscar la protección de los derechos fundamentales; vulnera el principio de autonomía funcional del juez y no es compatible con el principio general del derecho, según el cual nadie puede alegar su propia negligencia al reclamar un derecho.

Por otra parte, la sentencia SU-622 de 2001 [15] determinó que la acción de tutela contra actos administrativos no procede como regla general, dado que existen mecanismos administrativos y judiciales para controvertir su legalidad, y la sentencia T-514 de 2003 [16] mostró, además, cómo el desplazamiento de los procedimientos ordinarios por la acción de tutela desfigura el papel institucional de la acción; ignora que los jueces ordinarios tienen la obligación de garantizar la efectividad de los derechos fundamentales y vulnera el debido proceso al convertir los procesos de conocimiento en procesos sumarios.

2.2 La Corte Constitucional ha expresado, sin embargo, que en el caso de personas afectadas por una discapacidad, el examen de procedibilidad puede ser más amplio, tanto en relación con la necesidad de evitar un perjuicio irremediable, como en lo que toca a la existencia de recursos ordinarios de defensa judicial, con base en lo dispuesto por los artículos 13, incisos 2º y 3º, y 47 de la Constitución Política. Es decir, tal posibilidad constituye una materialización de las obligaciones del Estado de implementar medidas especiales para garantizar la igualdad a grupos discriminados o marginados [17] y de adelantar políticas para la integración de los discapacitados [18] físicos, psíquicos y sensoriales.

[19] En tal sentido, al resolver sobre una solicitud de sustitución pensional, elevada por una mujer de la tercera edad sin otras fuentes de ingresos, la Corte expresó:

“La verificación de [los] requisitos [de procedibilidad] debe ser efectuada por los jueces en forma estricta, por virtud del referido carácter subsidiario de la tutela; no obstante, en ciertos casos el análisis de la procedibilidad de la acción en comento deberá ser llevado a cabo por los funcionarios judiciales competentes con un criterio más amplio, cuando quien la interponga tenga el carácter de sujeto de especial protección constitucional, esto es, cuandoquiera que la acción de tutela sea presentada por niños, mujeres cabeza de familia, ancianos...” [20] 2.3 Esta flexibilidad o discriminación positiva no implica, sin embargo, la procedencia inmediata de la acción. Es necesario que el juez verifique si, a pesar de la existencia de medios ordinarios de defensa judicial, se encuentra demostrada una lesión a los derechos constitucionales que comprometa la posibilidad de llevar una vida digna al afectado [21] . Al respecto, la Corte señaló, en sentencia T-1316 de 2001 [22] que si bien el examen de procedibilidad puede ser más amplio en el caso de los discapacitados, no cualquier afectación a un derecho, principalmente si es de carácter prestacional, configura un perjuicio irremediable que permita su procedencia sin consideraciones ulteriores. Siempre será imprescindible establecer si es necesaria la intervención del juez de tutela, con el fin de proteger un interés iusfundamental, pues de no ser así, se podrían desconocer las competencias propias de cada jurisdicción.

3. Debido proceso en los actos administrativos que definen el derecho pensional. Reiteración de jurisprudencia. 3.1 La determinación del régimen pensional que debe aplicarse para definir una solicitud pensional es una discusión de carácter legal. Tal afirmación es, en principio, indiscutible. Sin embargo, la autoridad competente deberá, como en cualquier otra actuación, respetar los principios del debido proceso y, principalmente, deberá velar porque la aplicación e interpretación de las normas no vulnere derechos fundamentales de los ciudadanos, situación que, entre muchos otros supuestos, se presenta cuando la autoridad omite o se niega a aplicar el principio de favorabilidad en materia laboral.

[23] Cuando las actuaciones administrativas comprometen derechos fundamentales de los ciudadanos, el juez de tutela adquiere competencia, no para intervenir en las discusiones de carácter legal, pero sí para garantizar la protección a los derechos fundamentales.

Como lo ha mencionado la Corte en casos relativos a infracciones al debido proceso en materia laboral, cuando las actuaciones de las autoridades pueden llevar a un perjuicio iusfundamental “la controversia trasciende el mero plano legal para adquirir un carácter constitucional cuando se compromete la efectividad del derecho fundamental a obtener la pensión de sobreviviente de una persona disminuida físicamente” [24] El derecho al debido proceso administrativo incluye, entre otras garantías, la imparcialidad del juez, el derecho de contradicción y defensa, el principio de legalidad y, en materia laboral y pensional, el respeto por el principio de favorabilidad, consagrado en el artículo 53 de la Constitución Política. Así, en casos en los cuales la autoridad desconoce un régimen especial o el derecho al régimen de transición [25] , la Corte ha considerado que se viola el derecho fundamental al debido proceso, al no tener en cuenta el principio de favorabilidad, así como la obligación de garantizar los derechos adquiridos [26] .

En el mismo sentido, si la autoridad encargada del reconocimiento de una pensión de invalidez encuentra que existe una duda razonable en relación con el régimen o la normatividad aplicable, para que su decisión sea acorde con el debido proceso constitucional, deberá respetar el principio de favorabilidad y garantizar la especial protección que la Constitución consagra a favor de quienes se encuentran en una situación de debilidad manifiesta.

4. De la pensión de invalidez en el régimen de la fuerza pública. 4.1 Esta Corte ha establecido, en diversas sentencias de constitucionalidad, [27] que la existencia de un porcentaje diferencial para el reconocimiento de la pensión de invalidez entre el régimen general de pensiones y aquél de la fuerza pública no implica per sé una lesión al derecho a la igualdad. Ello es así por cuanto existen beneficios adicionales en el régimen especial que vendrían a compensar la supuesta desigualdad en los porcentajes determinados por el legislador para optar por la pensión de invalidez y, principalmente, por cuanto los criterios y parámetros de calificación de las incapacidades no siguen un estándar común.

En ese sentido, no es posible realizar una comparación en términos absolutos entre uno y otro régimen. [28] 4.2 Sin embargo, como se ha señalado en fallos recientes, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 923 de 2004 se ha producido un cambio legislativo en la materia; cambio que se concreta en que los miembros de la fuerza pública puedan acceder a la pensión de invalidez, cuando presenten una incapacidad parcial permanente, igual o superior al 50%, de acuerdo con los dictámenes del organismo competente.

Con base en tal constatación, la Corte, en sentencia T-829 de 2005, [29] al estudiar el caso de un agente retirado de la Policía Nacional que presentaba una incapacidad del 62.44% por ciento, y fue retirado del servicio antes de la entrada en vigencia de la Ley 923 de 2004, [30] ordenó al Ministerio de Defensa " re-examin [ar] la situación del actor, considerando (…) la ley 923 de 2004 ". El fundamento de la decisión fue considerar que " la normatividad vigente para los miembros de la fuerza pública, contempla una situación distinta en el sentido de reconocer la pensión de invalidez cuando la disminución de la capacidad laboral sea superior al 50%".

[31] 4.3 Por otro lado, en la sentencia T-841 de 2006 [32] , tras reiterar consideraciones similares frente al alcance de las disposiciones citadas, la Corte negó el amparo, pero con base en una distinción fáctica relevante: el artículo 6 de la Ley 923 de 1994 señala que, en lo relativo a la pensión de invalidez, ésta se aplicará a quienes sufran una incapacidad derivada de hechos ocurridos a partir del siete (7) de agosto de dos mil dos (2002), condición que no se cumplía en esa ocasión.

4.4 En síntesis, de acuerdo con las disposiciones normativas y fallos citados, la normatividad vigente sobre la adquisición del derecho a la pensión de invalidez para los miembros de la fuerza pública, señala que quienes hayan sufrido una incapacidad por eventos ocurridos con posterioridad al siete (7) de agosto de dos mil dos (2002), [33] en el servicio o por causa de éste, tienen derecho a acceder a la pensión de invalidez si presentan una incapacidad igual o superior al 50%, [34] sin que para ello puedan exigirse requisitos adicionales como el hecho de haber sido retirados del servicio con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 923 de 2004. No sobra señalar que esta norma, en su último artículo, derogó todas aquellas que resultaren incompatibles.

El caso concreto Como se señaló en la presentación del problema jurídico, en el presente caso la procedibilidad de la acción se haya estrechamente ligada al estudio de las presuntas violaciones a los derechos fundamentales a la seguridad social en conexidad con la vida y al debido proceso del actor. Esto significa que las condiciones especiales del peticionario inciden directamente en la posibilidad de otorgar el amparo solicitado y que las mismas deberán ser tenidas en cuenta al momento de verificar si se cumplen las reglas generales de procedibilidad de la acción. En este sentido, los elementos más relevantes del caso, se pueden señalar así:

En primer lugar, el peticionario ha sufrido una incapacidad permanente en el cumplimiento de obligaciones constitucionales, por lo cual se impone la obligación de otorgar una especial protección por parte del estado y de aplicar, a su favor, el principio de solidaridad que guía el funcionamiento del sistema de seguridad social.

En segundo lugar, el actor ha aportado prueba (Fls. 27 y 28) de que se encuentra a cargo de su esposa y un hijo menor de edad. En consecuencia, la pensión de invalidez que reclama tiene una incidencia seria y directa sobre el mínimo vital, es decir, sobre las condiciones materiales de subsistencia del peticionario y su grupo familiar, por lo cual el problema tiene relevancia constitucional.

Por último, su solicitud señala que el acto administrativo que resolvió su situación pensional desconoció el régimen vigente y menciona una decisión en la cual la Corte concedió el amparo en un caso similar.

[35] No obstante la existencia de tales elementos, la Corte ha sido clara en señalar que el análisis de procedencia de la tutela para controvertir actos administrativos debe ser realizado con mucha precaución, [36] dado que existiendo

procedimientos judiciales especiales para controvertir la legalidad de las decisiones administrativas, no puede el juez de tutela, en principio, desconocer las competencias del juez natural en el conflicto.

En el caso bajo estudio es claro que existe una acción ordinaria –la de nulidad y restablecimiento del derecho- que resulta idónea y efectiva para solucionar la controversia que se plantea ya que su finalidad es, precisamente, la de discutir la legalidad de un acto administrativo y proteger el derecho que se vea afectado en caso de que el acto se declare ilegal.

Adicionalmente, resulta imposible otorgar el amparo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, ya que este tipo de decisión requiere necesariamente que se encuentre abierta la posibilidad de acudir a la jurisdicción al momento de interponer la tutela.

Ante este tipo de situaciones, la Corte sólo ha concedido el amparo, de manera absolutamente excepcional, cuando la omisión de acudir a la jurisdicción ordinaria se debe a la imposibilidad total del peticionario para procurar la defensa de sus derechos, dadas sus especiales condiciones.

[37] De acuerdo con las consideraciones expresadas, el análisis de procedibilidad se contrae a determinar si existieron circunstancias que impidieron al peticionario recurrir el acto que considera violatorio de sus derechos ante la jurisdicción.

La Sala advierte, sin embargo, que el afectado contó con asistencia profesional para la gestión de sus reclamos desde antes de agotarse la posibilidad de acudir a la jurisdicción, al punto que su apoderado interpuso un recurso de reposición que fue rechazado por el Ministerio de Defensa cuando aún se encontraba abierto el término legal para la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Resultaría contradictorio, entonces, sostener que la persona no podía acudir ante el juez competente cuando sí pudo, en efecto, recurrir el acto de la administración e interponer la acción que hoy se estudia.

Escapa al conocimiento de esta Sala si la omisión se debió a negligencia, descuido o a una actitud estratégica deliberada, tendiente a utilizar la acción de tutela por considerarla más beneficiosa para obtener respuesta oportuna dado su carácter sumario y preferente. Lo cierto es, sin embargo, que la obligación de acudir al juez ordinario no es optativa. Como lo ha señalado esta Corporación, [38] la posibilidad de elección entre acciones ordinarias y la acción de tutela, no existe.

De acuerdo con el análisis realizado, esta Sala encuentra que la acción no es procedente ya que el actor no ejerció las acciones ordinarias para la protección del derecho fundamental presuntamente vulnerado; pero por otro lado, se percibe cómo el peticionario y su grupo familiar, ven amenazados sus derechos fundamentales por una decisión administrativa que desconoce un pronunciamiento de esta Corporación.

La Sala advierte además, que el recurso de reposición que fue rechazado por el Ministerio de Defensa (por ser presentado extemporáneamente y no llevar un poder legalmente constituido), lleva implícita la petición de aplicar lo resuelto por esta Corporación en un caso que guarda similitud con el caso sub júdice .

En consecuencia, y con el fin de buscar la efectividad de los derechos fundamentales del peticionario, esta Corte confirmará la decisión de segunda instancia. Sin embargo, consignará de forma explícita dos aclaraciones relevantes para el caso:

1. Sobre la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y la imprescriptibilidad del derecho a la pensión: Esta Corporación se ha pronunciado sobre la exequibilidad del artículo 136, numeral 2 del Código Contencioso Administrativo, [39] disposición que consagra la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho para controvertir actos que niegan el reconocimiento al derecho a la pensión.

[40] Tal norma fue demandada por considerar que resultaba violatoria del principio de igualdad al no establecer que la acción podía interponerse en cualquier tiempo, como sucede en el caso de los actos administrativos que reconocen

prestaciones periódicas.

En el estudio efectuado por la Corte, se indicó que la disposición demandada persigue un fin legítimo, como es garantizar la seguridad jurídica en las relaciones entre la administración y los ciudadanos. Así mismo, al examinar la aparente tensión entre la caducidad de la acción y la imprescriptibilidad del derecho a la pensión, la Corte dejó en claro que esta caducidad en nada puede afectar el derecho a la pensión, pues dado que éste es irrenunciable e imprescriptible, el hecho de que opere la caducidad de la acción no implica que el peticionario queda imposibilitado para realizar una nueva petición pensional a la administración, cuando considere que su negativa desconoce sus derechos fundamentales.

La caducidad, por supuesto, no se torna inocua por existir la posibilidad de presentar nuevas peticiones, dado que la prescripción recae sobre las mesadas dejadas de percibir.

[41] En consecuencia, la confirmación de la sentencia de segunda instancia, así como el hecho de haber caducado la acción contencioso administrativa, no impiden al actor acudir nuevamente ante la administración con el fin de obtener la solución a su problema pensional y, en caso de obtener una decisión negativa, buscar la protección de sus derechos ante la jurisdicción. Ello, se reitera, en consideración a que el derecho a la pensión es un derecho irrenunciable e imprescriptible.

2. Sobre la vigencia de la Ley 923 de 2004 y las decisiones del Ministerio de Defensa: La Corte nota, con preocupación cómo, tal como sucedió en el caso analizado en la Sentencia T-829 de 2005, la entidad demandada continúa desconociendo la vigencia de una ley que fijó los parámetros mínimos que el gobierno debe respetar al fijar el marco prestacional de los miembros de la fuerza pública. Reitera la Corporación que el criterio temporal de aplicación de la Ley 923 de 2004 está consagrado en el artículo 6º de la misma, donde se dispone que se aplicará retroactivamente a quienes sufrieron una incapacidad permanente originada en hechos posteriores al 7 de agosto de 2002.

No resulta compatible con el principio de legalidad que la entidad exija requisitos adicionales o que exprese, como sucedió en este proceso, que el decreto 2344 de 2004 que desarrolla la Ley 923 de 2004, al guardar silencio sobre el criterio temporal de aplicación de la Ley, pudo, de alguna manera, derogar la disposición expresa según la cual ésta se aplicará a quienes hayan adquirido la condición de invalidez, por hechos ocurridos a partir del siete (7) de agosto de 2002.

[42] En consecuencia, esta Sala prevendrá a la Institución demandada para que se abstenga de tomar decisiones que, como ésta, vulneran el debido proceso por desconocer el principio de legalidad y el principio de favorabilidad en la interpretación y aplicación de las normas laborales.

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

Primero.- CONFIRMAR el fallo de segunda instancia, proferido por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia el ocho (8) de marzo de dos mil siete (2007).

Segundo. – PREVENIR al Ministerio de Defensa para que en el futuro se abstenga de producir decisiones que desconozcan la normatividad vigente en materia del régimen de pensión de invalidez de la fuerza pública.

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

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Magistrado Ponente RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado AUSENTE CON PERMISO MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ Secretaria General [1] Cfr.

Decreto 1796 de 2000. Diario Oficial No. 443141 del 14 de septiembre de 2000 "Por el cual se regula la evaluación de la capacidad sicofísica y de la disminución de la capacidad laboral, y aspectos sobre incapacidades, indemnizaciones, pensión por invalidez e informes administrativos por lesiones, de los miembros de la Fuerza Pública, Alumnos de las Escuelas de Formación y sus equivalentes en la Policía Nacional, personal civil al servicio del Ministerio de Defensa Nacional y de las Fuerzas Militares y personal no uniformado de la Policía Nacional vinculado con anterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993" . Artículo 38: " Cuando mediante Junta Médico-Laboral o Tribunal Medico-Laboral de Revisión Militar y de Policía, haya sido determinada una disminución de la capacidad laboral igual o superior al 75% , ocurrida durante el servicio, el personal a que se refiere el presente artículo, tendrá derecho, (…), a una pensión mensual (…) " [2] Ley 923 de 2004. Diario Oficial No. 45.777 del 30 de diciembre de 2004. artículo 3 numeral 5: " En todo caso no se podrá establecer como requisito para acceder al derecho [a la pensión de invalidez] , una disminución de la capacidad laboral inferior al cincuenta por ciento (50%) y el monto de la pensión en ningún caso será menor al cincuenta por ciento (50%) de las partidas computables para la asignación de retiro" [3] Ibidem, artículo 6:

"El Gobierno Nacional deberá establecer el reconocimiento de las pensiones de invalidez y sobrevivencia originadas en hechos ocurridos en misión del servicio o en simple actividad desde el 7 de agosto de 2002, de acuerdo con los requisitos y condiciones de la presente ley " [4] Sentencia T-829 de 2005. (M.P. Alfredo Beltrán Sierra).

[5] Decreto 4433 de 2004. Diario Oficial No. 45.778 de 31 de diciembre de 2004. "Por medio del cual se fija el régimen pensional y de asignación de retiro de los miembros de la Fuerza Pública".

[6] Ver, entre otras, las sentencias T-511 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-007 de 2006 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), T-886 de 2000 (M.P.

Alejandro Martínez Caballero). [7] Desde tempranos pronunciamientos, reiterados en numerosas oportunidades, la Corte Constitucional ha aceptado la procedencia excepcional de la acción de tutela para proteger el derecho a la pensión. Ver, al respecto, las sentencias T-056 de 1994 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), T-063 de 1995 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), T-273 de 1997 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), T-011 de 1998 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), T-308 de 1999 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), T-1109 de 2004 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y T-093 de 2007 (M.P.

Humberto Antonio Sierra Porto). [8] Ver, por ejemplo, sentencias T-144 de 1995 (M.P. Antonio Barrera Carbonell) T-246 de 1996 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), T-1154 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-658 de 2004 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-043 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

[9] Sentencia T-426 de 1992 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz); en el mismo sentido, sentencias T-011 de 1993 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) y, recientemente, T-438 de 2007 (M.P.

Rodrigo Escobar Gil). [10] Constitución Política. Artículo 86. [11] Sobre los conceptos de idoneidad y efectividad, ver Sentencia SU–961 de 1999, T-719 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-847 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

[12] En este sentido, ver sentencias T-208 de 1995 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), T-093/1997, (M.P. Fabio Morón Díaz), T-303 de 2002 (M.P. Jaime Araújo Rentería) T-761 de 2003 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), entre otras.

[13] Sentencia SU-111 de 1997 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz). [14] M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. [15] M.P. Jaime Araujo Rentería. [16] M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[17] Constitución Política. Artículo 13. Inciso 3. [18] Constitución Política. Artículo 47. [19] Sobre la necesidad de que las autoridades –incluido el juez de tutela- apliquen directamente el mandato del artículo 13 Superior, ver por ejemplo: Sentencias C-401 de 2003 (M.P. Àlvaro Tafur Galvis), T-886 de 2006 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra). Esta sentencia incorpora, además, un completo estudio sobre el alcance que se ha dado a la protección especial debida a

personas con discapacidad, desde la óptica de instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el estado colombiano; Consultar, además, frente a casos relacionados con el reconocimiento pensional a personas con discapacidad, sentencias T-093 de 2007 (M.P. Humberto Sierra Porto), T-1109 de 2004 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-789 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda) y T1316 de 2001 (M.P.

Rodrigo Uprimny Yepes). [20] Cfr. Sentencia T-789 de 2003 (M.P Manuel José Cepeda Espinosa). En el mismo sentido, ver sentencias T-719 de 2003 y T-108 de 2007 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

[21] Sentencia T-1316 de 2001 (M.P. Rodrigo Uprimny Yepes). [22] Ibidem. [23] Ver sentencia T-046 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño). [24] Cfr.

Sentencia T-401 de 2004 (M.P. Rodrigo Escobar Gil). El caso hace referencia a la negativa del Instituto de Seguros Sociales de reconocer la pensión sustitutiva de un hermano a un discapacitado de la tercera edad.

[25] En lo referente a cómo el desconocimiento del principio de favorabilidad en casos relativos al desconocimiento del régimen de transición o de un régimen especial en materia pensional viola el debido proceso, se pueden consultar las sentencias T-235 de 2002 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-251 de 2007 (M.P.

Jaime Córdoba Triviño), T-625 de 2004 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra) T-008 de 2006 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) T-631 de 2006 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

[26] Ibidem. [27] Sobre la exequibilidad de las diferencias en el tratamiento de la pensión de invalidez en el régimen especial de la fuerza pública, Cfr.

sentencias C-080 de 1993. (M.P. Alejandro Martínez Caballero) y C-970 de 2003 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra); sobre otros aspectos de diferenciación entre el régimen común y el de la fuerza pública, ver C-835 de 2002 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), C-1032 de 2002 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), C-101 de 2003 (M.P.

Jaime Córdoba Triviño) y C-104 de 2003 (M.P. Rodrigo Escobar Gil). [28] Se ntencia C-080 de 1993 (M.P. Alejandro Martínez Caballero). [29] Sentencia T-829 de 2005 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra).

[30] Ibid. [31] Ibid. [32] Sentencia T-841 de 2006. (M.P. Clara Inés Vargas). [33] Ley 923 de 2004. Artículo 6: “ El Gobierno Nacional deberá establecer el reconocimiento de las pensiones de invalidez y sobrevivencia originadas en hechos ocurridos en misión del servicio o en simple actividad desde el 7 de agosto de 2002 (…) ”.

[34] Ibid. Artículo 3, numeral 5: En todo caso no se podrá establecer como requisito para acceder al derecho, una disminución de la capacidad laboral inferior al cincuenta por ciento (50%) y el monto de la pensión en ningún caso será menor al cincuenta por ciento (50%) de las partidas computables para la asignación de retiro.

[35] Es preciso aclarar que en el citado pronunciamiento, la cuestión jurídica no era idéntica por cuanto el peticionario solicitaba le fuera concedida la pensión de invalidez con base en la Ley 100 de 1993, régimen general de pensiones. La Corte, percibió la entrada en vigencia de la Ley 923 de 2004, con posterioridad a la decisión del Ministerio de Defensa y por esta razón le ordenó re-examinar la situación del afectado, mas no el reconocimiento pensional.

[36] Cfr. entre otras, las sentencias T-751 de 2001 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), T-214 de 2004, T-912 de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), SU-622 de 2001 (MP. Jaime Araujo Rentería).

[37] Así, la sentencia T-378 de 1998 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), concedió la protección transitoria a una mujer que sufría de " síndrome mental orgánico crónico " desde la infancia, lo cual representa una incapacidad absoluta, por considerar que la razón por la cual no había acudido a la jurisdicción (ni agotado la vía gubernativa) obedecía no a su negligencia, sino a que su situación hizo completamente imposible que buscara la protección de sus derechos.

[38] En el caso estudiado en la s entencia T-229 de 2006 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), la Corte negó el amparo a un ciudadano de la tercera edad pues consideró que la razón aducida por el peticionario para justificar la omisión de acudir ante la jurisdicción ordinaria –desconfianza en los medios ordinarios-, no era razonable para desconocer el carácter subsidiario de la acción de tutela. En similar sentido se pronuncia la Sentencia SU-111 de 1997 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

[39] Decreto 01 de 1984. Diario Oficial No. 36.439 de 10 de enero de 1984. "Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo". Artículo 136. Numeral 2 . La [acción] de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso. Sin embargo, los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo por la administración o por los interesados, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe.

[40] Sentencia C-108 de 1994. (M.P. Hernando Herrera Vergara). " De otro lado, debe tenerse en cuenta que como entratándose de prestaciones periódicas se configura la prescripción trienal, en relación con las mismas, ello no obsta para que la persona a quien se le ha negado el reconocimiento de estas pueda promover con posterioridad al vencimiento del término del ejercicio de la acción de restablecimiento del derecho, nuevamente una reclamación de carácter administrativo a la misma entidad oficial tendiente a obtener el reconocimiento de su prestación periódica y obtener un pronunciamiento de la respectiva administración, agotando la vía gubernativa para que en caso de negativa pueda ejercer la acción correspondiente, ya que lo que prescribe en esta materia no es el derecho sino las mesadas correspondientes en forma trienal ".

[41] Sentencia C-108 de 1994. (M.P. Hernando Herrera Vergara). " De otro lado, debe tenerse en cuenta que como entratándose de prestaciones periódicas se configura la prescripción trienal, en relación con las mismas, ello no obsta para que la persona a quien se le ha negado el reconocimiento de estas pueda promover con posterioridad al vencimiento del término del ejercicio de la acción de restablecimiento del derecho, nuevamente una reclamación de carácter administrativo a la misma entidad oficial tendiente a obtener el reconocimiento de su prestación periódica y obtener un pronunciamiento de la respectiva administración, agotando la vía gubernativa para que en caso de negativa pueda ejercer la acción correspondiente, ya que lo que prescribe en esta materia no es el derecho sino las mesadas correspondientes en forma trienal ".

[42] Aunque exponer consideraciones adicionales sobre la jerarquía de las normas positivas es un asunto que escapa al estudio del problema jurídico planteado, puede consultarse la Sentencia T-719 de 2004 (M.P. Jaime Araujo Rentería). En un caso derivado de la protección estabilidad laboral reforzada establecida por la Ley 790 de 2002 (llamado comúnmente "retén social"), la Corte señaló que no podía un decreto establecer un límite temporal que no se encontraba establecido por la Ley, pues desconocía su jerarquía. En el presente caso, la situación resulta aún menos aceptable por cuanto la administración supone que el decreto deroga el artículo 6º de la Ley 923 de 2004, no expresamente, sino al haber guardado silencio sobre su vigencia.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 13 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.