COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/659/09

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/659/09
Expediente	—
Fecha	2008-10-31
Sala	Sala Laboral
Magistrado ponente	Mauricio González Cuervo
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Dc) Pension De Invalidez
- Accion De Tutela Para Reclamar Pension De Invalidez

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Cumplen las condiciones señaladas por la jurisprudencia para que el amparo sea Sentencia del Tribunal Superior de Medellín, Sala Laboral, del 24 pensión de invalidez al accionante, por no haber cotizado cincuenta (50)

Texto completo

T-659-09 Sentencia T-659/09 Sentencia T-659/09 (Septiembre 21, Bogotá DC) PENSION DE INVALIDEZ - Condiciones para acceder a ella ACCION DE TUTELA PARA RECLAMAR PENSION DE INVALIDEZ - Improcedencia por cuanto no se cumplen las condiciones señaladas por la jurisprudencia para que el amparo sea procedente Referencia:

expediente T-2.279.044 Accionante: Guillermo Hernán Zapata Olaya. Accionado: Instituto de Seguros Sociales Seccional Antioquia. Fallo objeto de revisión:

Sentencia del Tribunal Superior de Medellín, Sala Laboral, del 24 de abril de 2009. Magistrados de la Sala Quinta de Revisión: Mauricio González Cuervo, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Nilson Pinilla Pinilla.

Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo. I. ANTECEDENTES. 1. Demanda de tutela. 1.1. Elementos de la demanda. -. Derechos fundamentales invocados:

vida digna y mínimo vital. -. Conducta que causa la vulneración: negativa de la entidad accionada de reconocer la pensión de invalidez al accionante, por no haber cotizado cincuenta (50) semanas durante los tres (3) años anteriores a la fecha de estructuración de la invalidez, requisito contemplado en el artículo 1º de la Ley 860 de 2003.

-. Pretensiones: ordenar al ISS, inaplicar los requisitos previstos en el artículo 1º de la Ley 860 de 2003, y en su lugar le sean aplicadas las normas contenidas en el Decreto 758 de 1990, y en consecuencia, proceda a reconocer de manera definitiva la pensión de invalidez a que tiene derecho.

1.2. Fundamentos de la pretensión. A través de apoderada judicial el accionante, presentó acción de tutela en contra del Instituto de Seguros Sociales Seccional Antioquia [1] , con fundamento en lo siguiente:

-. El 23 de mayo de 2008 medicina laboral del ISS emitió un dictamen médico, en el cual estableció que el accionante presenta una pérdida de capacidad laboral del 56.60%, estructurada a partir del 12 de diciembre de 2006 [2] .

El diagnostico es: “EPOC SEVERO E HTA CRONICA. (…) defecto ventilatorio obstructivo puro severo (…) Disnea de medianos esfuerzos, tos, húmeda con expectoración amarillosa. Requiere oxígeno 14 a 18 horas al día.

[3] ” -. El 09 de julio de 2008, presentó solicitud de pensión de invalidez, por considerar cumplidos los requisitos legales para acceder a ella [4] .

-. Mediante Resolución No. 031155 del 31 de octubre de 2008 [5] , el ISS negó la pensión de invalidez al señor Guillermo Hernán Zapata Olaya, considerando que:

-. Los artículos 38 y 39 de la Ley 100 de 1993 y 39 de la misma Ley, modificado por el artículo 1º de la Ley 860 de 2003, establecen que tendrán derecho al reconocimiento de la pensión por invalidez, los asegurados que siendo declarados inválidos con una pérdida de capacidad laboral igual o superior al cincuenta por ciento (50%), acrediten, si se trata de enfermedad no profesional, cincuenta (50) semanas de cotización en los tres (3) años anteriores a la fecha de estructuración de la invalidez y un mínimo de cotizaciones equivalentes al veinte por ciento (20%) del tiempo trascurrido entre el momento en el que el asegurado cumplió veinte (20) años de edad y la fecha en que se efectuó la primera calificación del estado de invalidez.

-. El actor nació el 1º de noviembre de 1954, por lo que se deduce que cumplió 20 años de edad el 1º de noviembre de 1974 y que para la fecha en que se efectuó la primera calificación del estado de invalidez contaba con 53 años de edad.

-. El peticionario cotizó al ISS un total de 1176 semanas [6] , de las cuales ninguna fue cotizada en los 3 años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración de la invalidez, aclarando que las semanas cotizadas con posterioridad a dicha fecha no pueden ser tenidas en cuenta para efectos de la prestación solicitada.

-. Las semanas cotizadas por el señor Zapata Olaya superan el veinte por ciento (20%) de fidelidad al sistema. -. La única prestación a la que hay lugar es la indemnización sustitutiva de la pensión de invalidez, prevista en el artículo 45 de la Ley 100 de 1993, en concordancia con el Artículo 37 de la misma Ley.

-. En la demanda el accionante no hace referencia a si interpuso o no los recursos de reposición y apelación contra el acto administrativo. -. El 10 de marzo de 2009, el Juez Primero Laboral del Circuito de Medellín, recibió declaración juramentada al demandante y a los señores Arturo Jesús Olaya Rodríguez, Jesús María Londoño Uribe y Nelson de Jesús Pérez Ocampo, en las cuales se destaca que el señor Zapata Olaya tiene dos hijos mayores quienes cubren sus necesidades económicas, tales como alimentación, arriendo, servicios públicos y seguridad social; así mismo, declararon que la esposa del accionante trabaja algunos días de la semana, lo cual fue reiterado por el actor al manifestar “mi señora también colabora con los gastos de la casa” .

2. Respuesta del Instituto de Seguro Social seccional Antioquia. Vencido el término otorgado por el juzgado de primera instancia, el Instituto de Seguro Social no contestó la acción de tutela.

3. Decisiones adoptadas dentro del proceso de tutela: 3.1. Primera Instancia (Sentencia del Juzgado Primero Laboral del Circuito de Medellín del 16 de marzo de 2009.) El juez de instancia negó el amparo solicitado considerando que “el accionante no demostró que se encuentra en un estado de necesidad que permita deducir que sin la protección de sus derechos se pondría en peligro su existencia o la de su familia, pues con las declaraciones rendidas en este Despacho por los señores ARTURO DE JESÚS OLAYA RODRÍGUEZ, JESÚS MARÍA LONDOÑO URIBE Y NELSON DE JESÚS PÉREZ OCAMPO y el testimonio del accionante, se probó que este vive con su esposa y un hijo en una casa finca del municipio de Rionegro, y es este último quien vela por el sostenimiento económico de sus padres (habitación, alimentación y vestuario). Además, se acreditó que el accionante esta afiliado a la EPS Coomeva como cotizante. Con la

prueba anterior se desvirtúa una amenaza real del mínimo vital, factor decisivo para que la tutela proceda en estos casos, en forma transitoria, mientras se resuelve el conflicto a través del debido proceso atribuido a la jurisdicción ordinaria." 3.2. Impugnación.

Alegó la apoderada del señor Guillermo Hernán Zapata Olaya que sí existe vulneración al derecho fundamental al mínimo vital del actor, puesto que "el único sustento del accionante sería la pensión de invalidez, pues esta probado testimonialmente que no labora y que sobrevive de lo que su hijo le brinda." 3.3. Segunda Instancia. (Sentencia del Tribunal Superior de Medellín, Sala Laboral, del 24 de abril de 2009.) Confirmó la decisión de a-quo al considerar que "lo que se pretende con ésta acción de tutela es el reconocimiento de los derechos prestacionales a que dice tener derecho el accionante, lo cual no es posible a través de la acción de tutela, pues este mecanismo de protección Constitucional es excepcional y no está diseñado y concebido para suplantar los procedimientos legalmente establecidos." 4. Actuación cumplida por la Corte Constitucional.

4.1. Mediante auto del seis (06) de agosto de 2009, el Magistrado Sustanciador solicitó las siguientes pruebas: " Primero: ordenar que por la Secretaria General, se oficie a la Dra. Francy del Pilar López Toro –apoderada judicial del señor Guillermo Hernán Zapata Olaya-, cuya dirección es carrera 65 No. 8 B-91, Oficina 346 de la terminal de Trasportes del Sur de la ciudad de Medellín, para que dentro del término de tres (3) días siguientes a la recepción de la comunicación que se le dirija, informe a este despacho, si contra la Resolución No. 031155 del 31 de octubre de 2008 por medio del cual se negó la pensión de invalidez solicitada, su representado presentó los recursos de reposición y apelación de que trata el artículo 2º del acto administrativo en mención, en caso afirmativo enviar copia del correspondiente escrito. En caso negativo, informe las razones por las cuales no se presentaron dentro de termino los mismos." 4.2. Vencido el término probatorio, se recibió la devolución del auto por parte de 472 Servicios Postales Nacionales, con nota de "DESCONOCIDO" [7] .

II. CONSIDERACIONES. 1. Competencia. La Sala es competente para la revisión del caso, con fundamento en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, desarrollados en los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y en cumplimiento del auto del 11 de junio de 2009 de la Sala de Selección de Tutelas Número Seis de la Corte Constitucional.

2. Problema de constitucionalidad. 2.1. Esta Sala analizará, en el caso bajo estudio, si es procedente ordenar, por vía de tutela, el reconocimiento de una pensión de invalidez, cuando el accionante no agotó la vía gubernativa contra el acto administrativo que negó la misma.

2.2. Con el propósito de dar respuesta al asunto de la referencia, la Sala reiterará las reglas fijadas por la jurisprudencia de esta Corporación sobre la obligatoriedad en general de agotar los recursos en vía gubernativa como requisito para poder acudir al amparo constitucional. Luego, con base en esta argumentación, decidirá el caso sometido a estudio.

3. Obligatoriedad en general de agotar los recursos en vía gubernativa como requisito para poder acudir al amparo constitucional. 3.1. Esta Corporación [8] ha expresado que el agotamiento de los recursos ordinarios es un requisito indispensable para poder acudir a la acción de tutela, con el objeto de revisar las actuaciones administrativas acusadas, pues a través de éstos los interesados pueden defenderse de los posibles desaciertos de la Administración y, al tiempo, permite a la misma realizar la corrección de sus propios actos mediante la modificación, aclaración o revocatoria de los mismos, sin tener que acudir a instancia judicial.

3.2. En reiteradas ocasiones la Corte Constitucional [9] ha señalado que el debido proceso administrativo representa un límite jurídico al ejercicio del poder político, en la medida en que las autoridades públicas únicamente podrán actuar dentro de los ámbitos establecidos por el sistema normativo, favoreciendo de esta manera a las personas que acuden ante quienes han sido investidos de atribuciones públicas. Así mismo, el ciudadano afectado con una decisión administrativa,

debe utilizar los mecanismos para impugnar lo resuelto, como también los términos dentro de los cuales deberá presentarlos. 0Esta garantía es límite al ejercicio de la autoridad y, al mismo tiempo, derecho fundamental para la persona que decide valerse de los instrumentos jurídicos establecidos a su favor.

3.3. Cuando la persona perjudicada con la decisión administrativa, voluntariamente opta por no interponer los recursos para ella consagrados, las consecuencias derivadas de su comportamiento serán aquellas previstas en el ordenamiento jurídico, las cuales, generalmente, conducen a que el acto susceptible del recurso no interpuesto quede en firme. Ante esta hipótesis de omisión voluntaria o negligente en la presentación de los recursos propios de la vía gubernativa, la acción de tutela es improcedente para reabrir un debate cuya clausura ha sido responsabilidad del accionante, pues el mecanismo excepcional de protección constitucional no está llamado a sustituir los medios de impugnación no ejercidos a tiempo por quien resultó afectado con la medida administrativa [10] .

Por otro lado la Corte ha determinado que la acción de tutela no fue concebida como un instrumento jurídico paralelo destinado a homologar los recursos y medios de impugnación previstos en las leyes, pues ella representa un mecanismo excepcional y subsidiario frente al ejercicio abusivo de la autoridad. Por esta razón, resulta improcedente toda acción de tutela encaminada a reabrir los términos jurídicamente precluidos o a dar a las partes la oportunidad de revivir procesos legalmente culminados.

3.4. En la sentencia T-761 de 2003 [11] , se puso en consideración de la Corte declarar la nulidad de un acto administrativo que negó una pensión de invalidez. En esa oportunidad esta Corporación concluyó que no era procedente darle curso a la pretensión del actor, puesto que frente a la actuación de la administración no se presentaron los recursos de Ley. No obstante lo anotado, la Corte ha manifestado, con fundamento en la prevalencia del derecho sustancial [12] y en el imperativo constitucional de dar efectividad a los derechos fundamentales [13] , que en cada caso particular el juez de tutela deberá evaluar la eficacia del medio judicial que formalmente se muestra como alternativo, para establecer si en realidad, consideradas las circunstancias del solicitante, se está ante un instrumento que sirva a la finalidad específica de garantizar materialmente y con prontitud el pleno disfrute de los derechos conculcados o amenaza dos [14] .

Dicho de otro modo, el medio alternativo de defensa judicial debe ser evaluado y calificado por el juez de tutela respecto de la situación concreta que se pone en su conocimiento de acuerdo con lo establecido por el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991 que a la letra dice:

“la existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante” .

3.5. Tomando en cuenta el criterio anterior, la Corte ha admitido, excepcionalmente, la procedencia de la tutela cuando no se ha hecho uso de los mecanismos judiciales para la protección de los derechos o cuando éstos no se han agotado en su totalidad. También ha concedido la procedencia del amparo en especialísimos casos en los que no existió un correcto agotamiento de los mecanismos de defensa judicial, pero se encontró comprometida la efectividad inmediata de un derecho fundamental de personas objeto de una especial protección constitucional, cuya vulneración, de no intervenir el juez de tutela, se tornaría irremediable [15] .

4. Caso Concreto. 4.1. El señor Guillermo Hernán Zapata Olaya, de 54 años de edad, presenta un diagnostico médico denominado “EPOC SEVERO E HTA CRONICA” el cual hace referencia a un “defecto ventilatorio obstructivo puro severo […] Disnea de medianos esfuerzos, tos, húmeda con expectoración amarillosa. Requiere oxigeno 14 a 18 horas al día” , patología analizada por medicina laboral del ISS, organismo que determinó una disminución de la capacidad laboral del 56,60%, y quien estableció el 12 de diciembre de 2006 como fecha de estructuración de la incapacidad laboral.

4.2. El hecho vulnerador alegado es la negativa del ISS de otorgarle el reconocimiento de la pensión de invalidez al señor Zapata Olaya, transgrediendo con ello los derechos fundamentales a la vida digna y al mínimo vital del actor. Mediante Resolución No. 031155 del 31 de octubre de 2008, el ISS negó la pensión solicitada argumentando que si bien las semanas cotizadas por el señor Zapata Olaya superan el veinte por ciento (20%) de fidelidad al sistema, pues si bien el accionante había cotizado 1.176 semanas [16] , ninguna de ellas fueron cotizadas en los 3 años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración de la invalidez, incumpliendo con ello el requisito de las 50 semanas requeridas por la Ley 860 de 2003.

4.3. En la demanda de tutela, el accionante no mencionó haber interpuesto los recursos de reposición y apelación contra el acto administrativo atacado en esta demanda, entendiéndose que no agotó la vía gubernativa. Por lo anterior, el Magistrado Ponente consideró necesario solicitar a la apoderada del accionante su manifestación de si interpuso dichos recursos o no, petición que fue enviada por correo certificado y devuelta a esta Corporación con la observación de destinataria “DESCONOCIDO”.

4.4. De los hechos expuestos en la presente acción de tutela, la Sala de Revisión concluye la improcedencia de la demanda, puesto que la misma está sometida al agotamiento de recursos administrativos otorgados por la ley para que la administración pueda reconsiderar la decisión adoptada -además de ser necesario el agotamiento de la vía gubernativa para acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa-, requisito que en este caso no se cumple.

4.5. Por otra parte, si bien la incapacidad laboral del accionante, en principio, da pie para considerar que existe una situación excepcional, como el hallarse expuesto a un perjuicio irremediable, la viabilidad de la acción está sujeta a que se encuentren probados los elementos que la caracterizan, como su inminencia, gravedad, impostergabilidad y la necesidad de tomar medidas urgentes; solo que no se advierten en relación con el demandante, teniendo en cuenta que la acción de tutela fue interpuesta cuatro (4) meses después de proferida la resolución [17] que negó la pensión de invalidez, y sin la utilización de los recursos administrativos para controvertir el acto, dejando así agotar la posibilidad de acceder a la jurisdicción contenciosa administrativa. Así, no puede pretenderse a través de esta demanda que la acción de tutela supla los mecanismos administrativos y judiciales, previstos en la normatividad vigente.

Además, de las declaraciones juramentadas recibidas por el juzgado de primera instancia, se concluye que las necesidades básicas del señor Zapata Olaya y las de su familia son sufragadas por sus hijos y su esposa, con lo cual no queda plenamente demostrada la afectación al mínimo vital alegada por el accionante.

De acuerdo con lo anterior, esta Sala confirmará la sentencia objeto de revisión, en la cual se denegó el amparo de tutela. III. DECISIÓN. En mérito de lo expuesto, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE Primero: CONFIRMAR la Sentencia del 24 de abril de 2009, proferida por el Tribunal Superior de Medellín, Sala Laboral, por los motivos expuestos en esta sentencia.

Segundo: LÍBRESE por Secretaría General la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Notifíquese, comuníquese, publíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional. Cúmplase. MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO Magistrado Ponente JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB Magistrado NILSON PINILLA PINILLA Magistrado MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ Secretaria General [1] La demanda fue presentada el 27 de febrero de 2009.

[2] Ver folios 12 y 13 del expediente. [3] Ibídem. [4] En el folio 11 del expediente se encuentra la resolución No. 031155 del 31 de octubre de 2008, donde consta la solicitud mencionada.

[5] Ver folio 11 del expediente. [6] Ver folio 10 del expediente. [7] Ver folios 11 al 18 del cuaderno principal. [8] Sentencias T-225/93; T-056/94; T-208/95; T-476/96; T-093/97;

T-361/98 T-698/98; T-660/99; T-099/00; T-838/00; T-834/00 y T-498/08. [9] Sentencias T-982/04, T-144/03 y T-731/07, entre otras. [10] Sentencias T-024 de 1997 y T-1122 de 2002.

[11] M.P. Álvaro Tafur Galvis. [12] Articulo 228 Constitución Política de Colombia. [13] Artículos 2, 5 y 86 Constitución Política de Colombia.

[14] Sentencia SU-086 de 1999. [15] Sentencias T-043 de 2005, y T-488 de 1999. [16] Ver folio 10 del expediente. [17] La resolución fue proferida el 31 de octubre de 2008 y la acción de tutela presentada el 02 de marzo de 2009, ver folios 11 y 14.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 11 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.