COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/773/10

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/773/10
Expediente	T-2727186
Fecha	2010-09-30
Sala	Sala Civil
Magistrado ponente	Dr NILSON PINILLA PINILLA
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Pension De Invalidez
- Accion De Tutela En Materia Pensional
- Accion De Tutela Para El Reconocimiento De Pension De Invalidez

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Por cuanto se cumple con los requisitos exigidos por la ley para que le sea apoderada judicial por la señora Dora Inés Orjuela García, contra el Instituto Bogotá, D. C., treinta (30) de septiembre de dos mil diez (2010).

Texto completo

T-773-10 Sentencia T-773/10 Sentencia T-773/10 PENSION DE INVALIDEZ- Caso en que ISS vulneró por negativa al pago, por cuanto si se cumplen los requisitos del artículo 39 de la Ley 100 de 1993 PENSION DE INVALIDEZ - Procedencia excepcional de la acción de tutela para exigir el reconocimiento y pago PENSION DE INVALIDEZ- Evolución normativa y jurisprudencial para su reconocimiento y pago ACCION DE TUTELA EN MATERIA PENSIONAL -Presunción de veracidad en materia probatoria y facultades oficiosas del juez de constitucional ACCION DE TUTELA PARA EL RECONOCIMIENTO DE PENSION DE INVALIDEZ -Procedencia por cuanto se cumple con los requisitos exigidos por la ley para que le sea amparado el derecho prestacional Referencia:

expediente T-2727186. Acción de tutela instaurada mediante apoderada judicial por la señora Dora Inés Orjuela García, contra el Instituto de Seguros Sociales, seccional Cundinamarca.

Procedencia: Tribunal Superior de Bogotá, Sala Civil de Decisión. Magistrado Ponente: Dr. NILSON PINILLA PINILLA. Bogotá, D. C., treinta (30) de septiembre de dos mil diez (2010).

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 segunda instancia por el Tribunal Superior de Bogotá, Sala Civil de Decisión, dentro de la acción de tutela instaurada mediante apoderada por la señora Dora Inés Orjuela García, contra el Instituto de Seguros Sociales, en adelante ISS, seccional Cundinamarca.

El asunto llegó a la Corte Constitucional por remisión que hizo el mencionado Tribunal, en virtud de lo ordenado por el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, y la Sala de Selección Nº 7 de la Corte, el 22 de julio de 2010, lo eligió para su

revisión.

I. ANTECEDENTES. La señora Dora Inés Orjuela García, por conducto de apoderada, instauró acción de tutela en abril 16 de 2010, contra el ISS, que le correspondió al Juzgado Cuarenta y Cuatro Civil del Circuito de Bogotá, aduciendo vulneración de los derechos a la seguridad social, a la vida, a la dignidad humana y al mínimo vital, por los hechos que a continuación son resumidos.

A. Hechos y relato efectuado por la parte demandante. l. La actora, de 64 años de edad, manifestó que en marzo 30 de 2007, tuvo un accidente en Bogotá cuando se dirigía hacia su residencia en bus, por lo cual en abril 11 de ese año, acudió a la EPS Cruz Blanca por dolor en la espalda "y limitación funcional con los cambios de posición" (f. 54 cd. inicial.).

En varias oportunidades [1] la interesada acudió a urgencias, donde le practicaron diferentes procedimientos [2] , después de los cuales se le diagnosticó "fracturas patológicas de columna lumbar" (f. 55 ib.).

2. Aseveró que como resultado de esas fracturas tuvo diferentes incapacidades pagadas por la EPS durante 7 meses, por lo que en enero 8 de 2008, inició el proceso para el reconocimiento de la pensión de invalidez ante el ISS.

Así, en octubre 24 de 2008, la junta regional de calificación de invalidez de la sección de medicina laboral del ISS valoró a la señora Dora Inés Orjuela García y halló pérdida de capacidad laboral del 63.79%, estructurada en marzo 30 de 2007, y calificada de origen como enfermedad común (fs. 44 al 48 ib.).

3. En enero 20 de 2009, la actora presentó "ante el CAP de Fontibón del Instituto de Seguro Social toda la documentación necesaria para el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez" (f. 57 ib.). Trascurridos 6 meses de haber radicado estos documentos y sin haber obtenido respuesta del ISS, la actora interpuso acción de tutela para proteger su derecho fundamental de petición, que fue resuelta favorablemente por el Juzgado Cuarenta y Ocho Penal del Circuito de Bogotá.

No obstante, el ISS no acató la orden impartida por el Juzgado y en consecuencia, la accionante radicó incidente de desacato para obtener respuesta. Así, el jefe del departamento de atención al pensionado del ISS, seccional Cundinamarca, mediante Resolución Nº 007469 de marzo 18 de 2010, contestó la petición argumentando que "la asegurada cotizó un total de 268 semanas, de las cuales cero (30) (sic) semanas fueron en los últimos 3 años anteriores a la fecha de estructuración de la invalidez… no cumple con el requisito de fidelidad exigida por la Ley 860 del 26 de diciembre del año 2003, … no cuenta con el mínimo de 411 semanas exigidas por fidelidad, no cumpliendo de esta forma con los requisitos exigidos para acceder a la pensión solicitada" (f. 51 ib.).

5. Afirmó la demandante que el ISS negó arbitrariamente la prestación económica, al tener en cuenta 268 semanas cotizadas al momento de presentar la solicitud, e ignoró "los documentos allegados con la petición presentada por parte de la señora Dora Inés Orjuela García, cuales son la Relación de Novedades Sistema de Autoliquidación de Aportes Mensual – Pensión donde aparece que ha cotizado hasta la fecha 493 semanas" (f. 58 ib.).

Por lo anterior se pide conceder la pensión de invalidez, al aducirse que cumple los requisitos exigidos por ley para el pago de dicha prestación económica.

B. Documentos que en copia obran en el expediente. 1. Carné de afiliación de la señora Dora Inés Orjuela García a la EPS Cruz Blanca (f. 1 ib.).

2. Relación de "novedades Sistema de Autoliquidación de Aportes Mensual – Pensión del Instituto de Seguros Sociales, válido para prestaciones económicas" (fs. 2 a 6 ib.).

3. Formato del Banco Caja Social "consulta de envío de autoliquidación de aportes" (fs. 7 a 8 ib.). 4. Relación de "novedades Sistema de Autoliquidación de Aportes Mensual – Pensión informativo, no válido para prestaciones

económicas del Instituto de Seguros Sociales” (fs. 9 a 13 ib.).

5. Historia Clínica de la señora Dora Inés Orjuela García (fs. 14 a 43 ib.). 6. Dictamen N° 41349114 de octubre 24 de 2008, expedido por la Junta Regional de Calificación de la Invalidez del ISS, que estableció el 63.79% de pérdida de capacidad laboral de la actora, estructurada en marzo 30 de 2007, y cuya calificación de origen es enfermedad común (fs. 44 a 48 ib.).

7. Respuesta del jefe del departamento de atención al pensionado del ISS, al incidente de desacato propuesto por la actora (fs. 49 a 50 ib.).

8. Resolución N° 007469 de marzo 18 de 2010, emitida por la entidad demandada, que negó la pensión de invalidez a la señora Dora Inés Orjuela García, por no cumplir los requisitos legales (fs 51 a 52 ib.).

II. ACTUACIÓN PROCESAL. El Juzgado Cuarenta y Cuatro Civil del Circuito de Bogotá en auto de abril 20 de 2010, admitió esta acción y concedió a la entidad demandada el té rmino de 2 días para dar respuesta, sin obtenerla.

A. Sentencia de primera instancia. Mediante providencia de abril 30 de 2010, el Juzgado Cuarenta y Cuatro Civil del Circuito de Bogotá, negó la tutela al considerar que la actora no cumplió el requisito de fidelidad al sistema. Agregó, que la tutela es improcedente al no ser interpuesta como mecanismo transitorio;

adicionalmente, puntualizó que no se verificó un perjuicio irremediable, ni se agotó la vía ordinaria. B. Impugnación. En mayo 7 de 2010, la actora impugnó el fallo del a quo , al estimar que “la Corte Constitucional en serios pronunciamientos y en reiteración de jurisprudencia ha dicho que la pensión de invalidez es un derecho fundamental por cuanto tiene conexidad con los derechos a la vida, al trabajo y a la salud” (f. 73 ib.).

Argumentó la accionante que al momento de ocurrir el accidente trabajaba en el Colegio Refous y dependía económicamente de su salario; al quedar incapacitada cesó su actividad laboral y sus ingresos económicos se vieron disminuidos, por lo cual señaló que “la única alternativa de sufragar sus gastos y su subsistencia es el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez” (f. 75 ib.).

C. Sentencia de segunda instancia. Una Sala Civil de Decisión del Tribunal Superior de Bogotá, mediante fallo de junio 2 de 2010, confirmó la sentencia impugnada, anotando que “si bien es cierto que la actora sufrió un accidente con pérdida de capacidad laboral superior al 50 %, no lo es menos que no se allegaron al plenario los elementos suficientes para desvirtuar la afirmación que hace la administración en la resolución por la cual se le negó el reconocimiento de la pensión de invalidez a la accionante” (f. 8 cd. 2, no se encuentra en negrilla en el texto original).

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 los derechos a la vida digna, al mínimo vital, a la seguridad social y a la igualdad están siendo vulnerados por el ISS, seccional Cundinamarca, al negarle el reconocimiento de la pensión de invalidez a la señora Dora Inés Orjuela García, argumentando que la peticionaria no cumple los requisitos del artículo 39 numeral 2° de la ley 100 de 1993.

Para ello, en primer lugar, se analizará la procedencia de la tutela para el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez; en segundo término, se estudiará la evolución normativa y jurisprudencial de los requisitos exigidos para acceder a la prestación en cuestión; luego se evaluará la presunción de veracidad en materia probatoria y el poder oficioso del juez constitucional y, con base en estos elementos, se resolverá el caso en concreto.

Tercera. Procedencia excepcional de la acción de tutela para reclamar el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez. Reiteración de jurisprudencia.

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 tiene un carácter subsidiario. En este sentido expresó, en sentencia SU-544 de mayo 24 de 2001, M. P. Eduardo Montealegre Lynett:

"1º) Los medios y recursos judiciales ordinarios constituyen los mecanismos preferentes a los cuales deben acudir las personas para invocar la protección de sus derechos; 2º) En los procesos ordinarios se debe garantizar la supremacía de los derechos constitucionales y la primacía de los derechos inalienables de la persona (C.P. arts. 4º y 5º);

3º) La tutela adquiere el carácter de mecanismo subsidiario frente a los restantes medios de defensa judicial; su objeto no es desplazar los otros mecanismos de protección judicial, 'sino fungir como último recurso (...) para lograr la protección de los derechos fundamentales'." .

Teniendo en cuenta lo anterior, el reconocimiento de una prestación pensional mediante acción de tutela resulta improcedente, en principio, 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 contenciosa 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. De este modo, la sentencia T-063 de febrero 9 de 2009, M. P. Jaime Araújo Rentería, señaló:

"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, de manera excepcional y como mecanismo transitorio, 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." 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 la medida en que se presume que la actividad laboral dejada de realizar era su medio de subsistencia. De esta forma, se colige la afectación al mínimo vital, infiriéndose el perjuicio irreparable y la materialización de los criterios (i) y (ii) recién citados [3] .

Así mismo, es pertinente recordar que la Corte ha catalogado como sujetos de especial protección a las personas discapacitadas y los adultos mayores que solicitan una pensión de invalidez.

Así, en sentencia T-442 de abril 30 de 2008, con ponencia de quien ahora cumple igual función, estimó: "En las acciones de tutela sobre solicitudes para el reconocimiento y sucedáneo pago de una pensión de invalidez, o para el pago de la misma cuando ha sido interrumpida pese al reconocimiento y goce previos, debe considerarse que son incoadas, por lo general, por adultos mayores, personas de la tercera edad, o por quienes debido a su minusvalía o discapacidad no pueden hacer uso de los mecanismos de defensa idóneos para la protección de sus derechos, encontrándose en

circunstancias de debilidad manifiesta, en cuya protección y asistencia debe concurrir el Estado.” En el mismo 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 ha resaltado esta corporación la existencia de circunstancias que hacen que el otorgamiento y pago de la pensión de invalidez adquiera un rango aún más descollante, por la ostensible relación que tiene con derechos como el mínimo vital, la seguridad social y la vida digna, entre otros, realzándose así su carácter fundamental [4] ;

de esta manera, se permite al afectado solicitar su protección por vía de tutela. A la par de lo anterior, cuando una entidad se rehúsa a conceder el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez, a pesar de que la persona cumple los requisitos legales exigidos, dicho ente vulnera los derechos fundamentales que se relacionan con la prestación en cuestión. Para evitar el menoscabo de las garantías constitucionales y legales de los ciudadanos, las entidades deben siempre optar por una revisión de los requisitos y no negar arbitrariamente los derechos obtenidos. Cuando la revisión no se hace por parte de la entidad y se obliga a la persona a acudir a medios de defensa judicial, la tutela puede ser medio idóneo para la protección de los derechos, más aún si se trata de evitar un perjuicio irremediable, que se da por la afectación al mínimo vital de la persona que goza de especial protección constitucional, en razón a su pérdida de capacidad laboral.

En conclusión, tratándose del reconocimiento y pago de la pensión de invalidez, el juez constitucional debe efectuar un estudio de procedencia de la acción de tutela, que si bien ha de ser estricto, mantendrá racionalidad en razón de las excepciones ya señaladas. Ello quiere decir que la improcedencia tutelar en materia pensional, no puede ser absoluta.

Cuarta. Requisitos para el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez. Evolución normativa y jurisprudencial. 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.

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 [5] . 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 [6] de inconstitucionalidad, que fue resuelta mediante sentencia C-428 de julio 1° de 2009, M. P. Mauricio González Cuervo, donde la Corte analizó el principio de progresividad, definiéndolo como una carga [7] 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, 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 declarará 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.

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.

PARÁGRAFO 1. Los menores de veinte (20) años de edad sólo deberán acreditar que han cotizado veintiséis (26) semanas en el último año inmediatamente anterior al hecho causante de su invalidez o su declaratoria.

PARÁGRAFO 2. 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." Quinta.

Presunción de veracidad en materia probatoria y las facultades oficiosas del juez constitucional. Existen varias herramientas jurídicas [8] al alcance del juez constitucional, para permitirle esclarecer las situaciones problemáticas que se le presenten, advirtiendo que por el carácter fundamental de los derechos invocados en las acciones de tutela, es clara

la obligación de utilizarlas siempre que sea necesario, en lo que conduzca a emitir un fallo juicioso y concordante con la Constitución.

Concatenando, el artículo 19 del Decreto 2591 de 1991 concede la potestad al juez de pedir informes a las entidades accionadas, con el fin de aclarar dudas que puedan surgir de los hechos relatados en la demanda. El mismo Decreto consagra, en el artículo 20, la presunción de veracidad, que conduce a que si el informe del accionado no fuere rendido dentro del plazo concedido, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, lo cual fue enfocado así en la sentencia T-644 de agosto 1° de 2003, M. P.

Jaime Córdoba Triviño, refiriéndose a la omisión de respuesta de las entidades requeridas: “La consecuencia jurídica de esa omisión no es otra que… tenerse por ciertos los hechos contenidos en la solicitud de tutela , de forma tal que el funcionario judicial debe proceder a resolver de plano, salvo cuando estime necesaria otra averiguación previa, caso en el cual decretará y practicará las pruebas que considere necesarias para adoptar la decisión de fondo puesto que como ya lo ha expresado esta Corte [9] , no puede el juez de tutela precipitarse a fallar dando por verdadero todo lo que afirma el accionante sino que está obligado a buscar los elementos de juicio fácticos que, mediante la adecuada información, le permitan llegar a una convicción seria y suficiente de la situación fáctica y jurídica sobre la cual habrá de pronunciarse” (no se encuentra en negrilla en el texto original).

A la luz de los principios de celeridad, inmediatez y buena fe que rigen esta actuación judicial, ha de entenderse que si la entidad requerida por el juez en el acto de notificación de la acción, no hace uso de su derecho de defensa y no contesta la solicitud de pronunciarse sobre lo expuesto en la demanda, se somete a la presunción de veracidad establecida en el artículo 20 del Decreto referido. También, si el demandante presentó un documento como prueba, pero éste no es objetado o tachado de falso por la contraparte, se presume legítimo y veraz.

Desarrollando la anterior idea, si el juez no tiene certeza de la validez de una prueba documental, la senda a seguir no es otra que efectuar la verificación correspondiente.

[10] Así mismo, al juez constitucional no le es dable simplemente afirmar que las pruebas no se aportaron al proceso, o que las aportadas no son suficientes para sustentar su convencimiento, ya que si duda sobre las circunstancias planteadas, es su potestad y su deber mínimo solicitar información.

En conclusión, es necesario preponderar la importancia que tiene para el trámite tutelar una apreciación conjunta, seria y concienzuda del material probatorio incorporado, no siendo jurídicamente aceptable que se presuma la mala fe, lo cual resultaría contrario a lo instituido en el artículo 83 de la Constitución Política, ni que se perpetúe la vulneración de derechos fundamentales.

Sexto. El caso concreto . 6.1. La señora Dora Inés Orjuela García, solicitó ante el ISS el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez, aduciendo cumplir los requisitos exigidos por ley, que son la pérdida de capacidad laboral superior al 50 % y 493 semanas cotizadas.

El ISS negó la solicitud al considerar que sólo tenía 286 semanas cotizadas, sobre las cuales no hizo claridad acerca de cuántas correspondían a los últimos 3 años, y aseveró que la actora no cumplía con el 20% de fidelidad al sistema.

6.2. Según lo expuesto desde los antecedentes, se advierte que el examen de procedencia de la tutela para el reconocimiento de la pensión de la actora resulta favorable, en cuanto se evidencia la existencia de un perjuicio irremediable, al afectarse el mínimo vital en razón a la incapacidad para trabajar de la demandante, impidiéndole percibir así fuere el salario mínimo, que era su retribución, y permitiéndo inferir la precariedad de sus medios de subsistencia.

Así mismo, la actora es considerada por la jurisprudencia constitucional como sujeto de especial protección, ya que es adulta mayor (64 años de edad), con un porcentaje de 63.79% de pérdida de capacidad laboral, habiendo de otra parte

acreditado el cumplimiento de los requisitos exigidos por el artículo 39 de la ley 100 de 1993.

6.3. En efecto, en las consideraciones precedentes se determinó que las exigencias para el goce de la pensión de invalidez 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. El requisito del 20% de fidelidad al sistema no existe, pues fue expulsado del ordenamiento jurídico nacional a través de fallo de la Corte Constitucional [11] , de manera que el ISS y el Juzgado de primera instancia erraron al exigir a la actora tal fidelidad.

Con relación a la capacidad laboral, se pudo constatar que la Junta Regional de Invalidez de Cundinamarca en octubre 27 de 2008, mediante dictamen N° 41349114 (fs. 44 a 48 cd. inicial), certificó a la actora un porcentaje de pérdida de capacidad laboral del 63.79%, cuya calificación de origen fue enfermedad común, con fecha de estructuración marzo 30 de 2007, confirmándose el cumplimiento de este parámetro.

6.4. Seguidamente, se observa que sobre el requisito de las semanas cotizadas existe controversia, pues la demandante adjuntó fotocopias de las planillas de aportes al Sistema de Seguridad Social, en donde ella contabilizó 493 semanas, pero el ISS en la resolución que niega la pensión sólo contó 286.

Para aclarar esta disparidad numérica, de suma relevancia al revisar el caso, se explicó en la motivación precedente la presunción de veracidad que tienen los documentos aportados como prueba en la acción de tutela, la carga para la autoridad accionada de objetar sustentadamente el documento en cuestión y, por último, la obligación que tiene el juez de indagar y llegar a la certeza para fallar.

En este proceso el ISS no contestó la demanda; sin embargo, la Sala de Decisión Civil del Tribunal Superior de Bogotá, que dictó el fallo en segunda instancia, no evaluó el pliego de Relación de “novedades Sistema de Autoliquidación de Aportes Mensual – Pensión del Instituto de Seguros Sociales, válido para prestaciones económicas” (fs. 2 a 6 ib.), debiendo presumirse su autenticidad, más aún porque en este documento se cuentan 3.066 días cotizados por la actora, que se divide por 7 para precisar el número de semanas, esto es, 438.

Así, se estima que el Tribunal erró al no aplicar la presunción de veracidad, ni pedir información adicional, yerro que esta Sala debe corregir otorgando credibilidad al documento enunciado y, a través de esa sencilla operación aritmética, poner fin a la divergencia sobre las semanas abonadas por la actora.

6.5. Para terminar, ha de verificarse si de las 438 semanas cotizadas, 50 corresponden a los tres años inmediatamente anteriores a marzo 30 de 2007, [12] encontrándose que son 145.7 las semanas cotizadas por la señora Orjuela García durante el periodo señalado.

6.6. En conclusión, los derechos a la vida digna, al mínimo vital, a la seguridad social y a la igualdad sí fueron vulnerados por el ISS, seccional Cundinamarca, al negarle el reconocimiento de la pensión de invalidez a la señora Dora Inés Orjuela García, por lo cual será revocada la sentencia proferida en junio 2 de 2010 por una Sala Civil de Decisión del Tribunal Superior de Bogotá, que en su momento confirmó la dictada en abril 30 del mismo año, por el Juzgado Cuarenta y Cuatro Civil del Circuito de la misma ciudad, denegando la tutela impetrada, la cual debe, por ende, concederse.

En tal virtud, se dispondrá que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, el ISS, seccional Cundinamarca, por conducto de su representante legal o quien haga sus veces, si no lo ha efectuado, expida la resolución de reconocimiento y empiece a pagar la reclamada pensión de invalidez a la señora Dora Inés Orjuela García, cubriendo desde marzo 30 de 2007, fecha de estructuración de la incapacidad.

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 fallo proferido en junio 2

de 2010, por una Sala Civil de Decisión del Tribunal Superior de Bogotá, que en su momento confirmó el dictado en abril 30 del mismo año, por el Juzgado Cuarenta y Cuatro Civil del Circuito de dicha ciudad, que negó la tutela presentada mediante apoderada por la señora Dora Inés Orjuela García, contra el Instituto de Seguros Sociales, seccional Cundinamarca.

Segundo: En su lugar, se dispone TUTELAR los derechos a la vida digna, al mínimo vital, a la seguridad social y a la igualdad de la demandante, ordenando que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, el Instituto de Seguros Sociales, seccional Cundinamarca, por conducto de su representante legal o quien haga sus veces, si no lo ha efectuado, expida la resolución de reconocimiento y empiece a pagar la reclamada pensión de invalidez de la señora Dora Inés Orjuela García, cubriendo desde marzo 30 de 2007, fecha de estructuración de la incapacidad.

Tercero: Por Secretaría General, LÍBRESE 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] Abril 30, mayo 15, 16 y 21 de 2007 (fs. 54 al 55 ib.).

[2] Radiografía de columna en mayo 29 de 2007, gamagrafía ósea en junio 3 del mismo año. [3] En la sentencia T-124 de marzo 29 de 1993, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa, se expresó 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".

Cfr. también 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.

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

[5] 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…" [6] 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." [7] 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.

[8] Entre otras los artículos 19 a 22 del Decreto 2591 de 1991. [9] Sentencia T-392 de septiembre 6 de 1994 M. P. Jorge Arango Mejía. [10] Por ejemplo, tratándose de pruebas en materia laboral y de seguridad social, el Código Procesal correspondiente, en el parágrafo del artículo 54A, estatuye que “en todos los procesos, salvo cuando se pretenda hacer valer como título ejecutivo, los documentos o sus reproducciones simples presentados por las partes con fines probatorios se reputarán auténticos, sin necesidad de autenticación ni presentación personal, todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en relación con los documentos emanados por terceros.” [11] C-428 de julio 1° de 2009, M. P. Mauricio González Cuervo.

[12] Fecha de estructuración de la invalidez, según el dictamen de la Junta de Calificación. Es decir, el periodo contado fue de 30 de marzo de 2004 a la misma fecha de 2007.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 10 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.