COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/871/05

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/871/05
Expediente	—
Fecha	2005-08-19
Sala	Sala Tercera de Revisión
Magistrado ponente	Dr MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Administradora De Riesgos Profesionales

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Neró derechos fundamentales al mínimo vital y a la seguridad social concluirse que (i) la interpretación más favorable es la que debe ser aplicada en el caso del demandante, (ii) la situación del demandante se torna mas

Texto completo

T-871-05 REPÚBLICA DE COLOMBIA Sentencia T-871/05 PENSION DE INVALIDEZ -Procedencia de tutela para reconocimiento y pago En el evento en que el no reconocimiento y pago de las mesadas pensionales, derivadas de una pensión de invalidez, afecten derechos fundamentales tales como la vida en condiciones dignas, la igualdad y el trabajo entre otros derechos, se hace viable la protección a través de la acción de tutela. No debe olvidarse que las personas que sufren una disminución física o psíquica se encuentran en una condición de discapacidad, por lo que sus derechos gozan de una protección constitucional reforzada (artículo 47 de la Constitución).

PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD EN MATERIA LABORAL FRENTE AL RECONOCIMIENTO DE PENSIONES La Corte ha considerado pertinente analizar los elementos del principio de favorabilidad laboral, cuales son, la noción de “duda” ante la necesidad de elegir entre dos o más interpretaciones, y la noción de “interpretaciones co ncurrentes”. En estos aspectos, la Corte ha considerado que la “duda” debe revestir un carácter de seriedad y objetividad, pues no sería dable que ante una posición jurídicamente débil, deba ceder la más sólida bajo el argumento que la primera es la más fa vorable al trabajador. En este orden, l a seriedad y la objetividad de la duda dependen a su vez de la razonabilidad de las interpretaciones. En efecto, la fundamentación y solidez jurídica de las interpretaciones, es la que determina que la duda que se cierne sobre el operador jurídico, sea como tal una duda seria y objetiva.

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL Y PERJUICIO IRREMEDIABLE A pesar de la existencia de otro medio de defensa el Constituyente dispuso que, como excepción a la regla general, es procedente l a acción de tutela como mecanismo transitorio cuando lo pretendido sea evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable. Un perjuicio se califica como irremediable cuando es (i) cierto e inminente, es decir, que no se deba a meras conjeturas y que amenaza o está por suceder; (ii) de urgente atención, lo que significa que la medida que se requiera para conjurar el perjuicio ha de adoptarse a la mayor brevedad con el fin de evitar que se consume un daño irreparable, y (iii) grave, pues no basta con la prese ncia

de cualquier perjuicio, sino que el mismo ha de ser relevante, lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona.

Así, la persona que considere lesionados o amenazados sus derechos fundamentales debe acudir a las vías ordinarias de defensa para lograr la protección de aquellos, aunque de manera excepcional podrá solicitar la tutela como mecanismo transitorio para conjurar un perjuicio irremediable.

ADMINISTRADORA DE RIESGOS PROFESIONALES -Vul neró derechos fundamentales al mínimo vital y a la seguridad social Debe concluirse que (i) la interpretación más favorable es la que debe ser aplicada en el caso del demandante, (ii) la situación del demandante se torna mas gravosa con el paso del tiempo, pues en su demanda indicó que cuando ya se estaban agotando sus recursos económicos provenientes del pago de una incapacidad inició los trámites de la pensión de invalidez, situación que pone en evidencia su difícil situación económica, aunado a ello, en ausencia de una pensión y al no poder laborar, no cuenta con los recursos necesarios para atender los gastos que como consecuencia de su enfermedad debe asumir. (iii) Que si bien es la justicia laboral la competente para resolver la situación aquí planteada, las circunstancias del demandante hacen necesaria la intervención del juez de tutela para conjurar la situación que está viviendo, por lo que de manera transitoria habrá de concederse el amparo solicitado hasta que el juez competente tome una decisión. Concluye la Corte, que los derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social del demandante fueron vulnerados por la Administradora de Riesgos Profesionales.

Referencia: expediente T-1126058 Acción de tutela instaurada por César Luis Quijano Melo contra COLMENA A.R.P. [1] Magistrado Ponente: Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Bogotá, D. C., diecinueve (19) de agosto de dos mil cinco (2005).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente SENTENCIA en el proceso de revisión de la sentencia del 17 de noviembre de 2004 proferida por el Juzgado Setenta y Cuatro Penal Municipal de Bogotá y la dictada por el Juzgado Treinta y Tres Penal del Circuito de la misma ciudad de fecha 12 de mayo de 2005, al resolver la acción de tutela instaurada por César Luis Quijano Melo contra COLMENA A.R.P.

I. ANTECEDENTES 1. Hechos El señor César Luis Quijano Melo interpuso una acción de tutela [2] contra la A.R.P. Colmena, argumentando que con la negativa de esa entidad de reconocer y pagar a su favor una pensión de invalidez a la que tiene derecho en razón a la pérdida de su capacidad laboral en un porcentaje del 100%, se vulneran sus derechos al debido proceso, a la seguridad social, a la salud y al mínimo vital, en tanto al haber perdido su capacidad laboral, esa prestación se constituye en su única fuente de ingreso. Los hechos que dieron lugar a la demanda se sintetizan a continuación:

1.1. El señor César Luis Quijano Melo se desempeñaba como piloto de fumigación, en la actualidad se encuentra médicamente incapacitado como consecuencia de “lumbagia osteomucular severa incapacitante desarrollada como enfermedad profesional”, de acuerdo con dictamen de Medicina Laboral del Instituto del Seguro Social E.P.S.

[3] 1.2. En razón a su enfermedad le fueron cancelados el certificado médico de primera clase, la licencia de piloto comercial No. PCA-2086 y la licencia de Instructor de Vuelo No. IVA-1189, de acuerdo con las Resoluciones Nos. 00597 de febrero 24 de 2004 y 01081 de 25 de marzo del mismo año, expedidas por la Unidad Administrativa de Aeronáutica Civil.

1.3. Señala el accionante, que en el mes de septiembre de dos mil tres inició ante la Administradora de Riesgos Profesionales Colmena los trámites necesarios para el reconocimiento de la pensión de invalidez a que tiene derecho, aportando el diagnóstico final de la Junta Médica en Pleno de la Clínica del Dolor de la Clínica San Pedro Claver [4] .

Agrega que al no obtener respuesta por parte de Colmena A.R.P., y como sus recursos económicos se agotaban y la incapacidad médica sobrepasaba los ciento ochenta días, acudió a la Junta Especial de Calificación de Invalidez a que alude el artículo 12 del Decreto Ley 1282 de 1994 "por el cual se establece el régimen pensional de los aviadores civiles", reglamentado por el Decreto 1557 de 1995.

1.4. La Junta Especial de Calificación de Invalidez, en sesión de veintiuno de mayo de dos mil cuatro le calificó invalidez del cien por ciento en los términos del artículo 11 del Decreto 1282 de 1994, en concordancia con el artículo 3 del Decreto 1302 de 1994, señalando la invalidez de origen profesional a partir del trece de junio de mil novecientos noventa y ocho, calificación de la cual se informó oportunamente a A.R.P. Colmena.

1.5. Manifiesta que mediante comunicación de junio dieciocho de 2004 solicitó a la A.R.P. Colmena acatar lo resuelto por la Junta Especial de Calificación y proceder a la liquidación y pago de la pensión de invalidez, pero la entidad desconoció la calificación de la Junta Especial de Calificación y remitió su caso a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca.

1.6. Señala que la Junta Regional de Calificación en oficio de cuatro de agosto de dos mil cuatro se declaró incompetente para llevar a cabo la calificación de invalidez, de acuerdo con el artículo 11 del Decreto 1282 de 1994, y al solicitar concepto al Ministerio de la Protección Social, la Dirección General de Riesgos Profesionales consideró que si el actor está afiliado a la Caja de Auxilios y Prestaciones ACDAC-CAXDAC y dicha calificación la llevó a cabo la Junta Especial, se confirma que la competencia para efectuar la calificación radica en la Junta Especial de Calificación.

1.7. Aduce que el Sistema General de Pensiones contemplado en la Ley 100 de 1993, es aplicable a los aviadores civiles, excepto para quienes se encuentran cobijados por el régimen de transición de acuerdo con el artículo 3° del Decreto 1282 de 2004, pero sólo hace mención a la pensión de jubilación mas no a la de invalidez.

Solicita en consecuencia se ordene a la A.R.P. Colmena, que tramite la solicitud de pensión de invalidez acorde con las normas legales que conforman el régimen especial de seguridad social de los aviadores civiles y en consecuencia acoja el dictamen emitido por la Junta Especial de Calificación de Invalidez de 21 de mayo de 2004 y proceda al reconocimiento y pago de la prestación de invalidez a que tiene derecho.

2. Intervención de la Administradora de Riesgos Profesionales Colmena A.R.P. El representante de Riesgos Profesionales Colmena S.A., Compañía de Seguros de Vida solicitó al juez de primera instancia negar las pretensiones del señor Quijano Melo, argumentó que la novedad en la salud del accionante no es consecuencia obligada y directa del trabajo del actor ni del medio en que desempeñó su función como piloto, por lo que se considera que no hay evidencia en la literatura médica de que el pilotaje de avionetas ocasione patología degenerativa de columna. Agregó que lo que pretende el actor es obligar a esa entidad a proceder contrariamente a través de un organismo que no lo rige, como es la Junta Especial de Calificación de Invalidez.

Consideró que la pensión que se pretende sea reconocida pertenece al Sistema de Riesgos Profesionales los cuales se estructuran por un accidente de trabajo o de una enfermedad profesional, sin que ninguna de ellas sea el caso del accionante.

Agregó que la Junta Especial de Calificación se aplica a un grupo especial de personas como son los aviadores que cuentan con caja propia para el cubrimiento de sus riesgos de atención pensional, como es CAXDAC, y Colmena pertenece a un sistema de riesgos profesionales ordinario en la que la función la cumplen unas juntas diferentes como las regionales y la nacional de calificación de invalidez.

Señaló que, el dictamen de la Junta Especial no vincula a Colmena A.R.P., y por ello, esta última acudió al Ministerio de la Protección Social que remitió el conflicto a la justicia ordinaria, por lo que debe estarse a lo resultados de la misma y

no en los términos de la demanda de tutela.

3. Sentencias de tutela objeto de revisión. 3.1. El 17 de noviembre de 2004, el Juzgado Setenta y Cuatro Penal Municipal de Bogotá concedió la protección solicitada por el demandante, tras considerar que “La actuación de la administradora de riesgos profesionales demandada no solo constituye una violación del derecho a la seguridad social del actor, sino que también vulnera su derecho fundamental al debido proceso...” , agregó el aquo, que el afectado con la actuación de la demandada es una persona que por su condición, se encuentra en una situación de debilidad manifiesta que debe ser protegida especialmente por el Estado (art. 13 C.P.), de la misma manera indicó que “..la A.R.P. Colmena Riesgos Profesionales no está facultada para decidir discrecionalmente si le reconoce o no las prestaciones asistenciales previstas en la Ley; en lugar de ello, está obligada, en los términos del inciso segundo del artículo 2 de la Carta Política, a proteger a esa persona en su vida y derechos, ‘...para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y los Particulares”. Es entonces a esa administradora de riesgos profesionales a la que le corresponde acudir a la Junta Especial Calificadora de Invalidez para promover, cada tres años, la revisión de la calificación que quedó en firme, o a la vía contencioso administrativa, si considera que hay motivos para predicar la nulidad del acto que declaró la calificación de invalidez realizada por la Junta Especial de Calificación de Invalidez adquiría firmeza, y no puede el Juez de tutela tolerar que se mantenga la violación de los derechos fundamentales del actor, imponiéndole la carga de instaurar un proceso ordinario, cuando es claro que la entidad demandada esta abusando de su posición dominante en la relación con este usuario”.

3.2. Colmena ARP apeló el fallo y el día 12 de mayo de 2005, el Juzgado Treinta y Tres Penal del Circuito de Bogotá revocó la decisión de primera instancia y en su lugar negó la protección solicitada por el señor Quijano Melo, sustentó su fallo en la existencia de otro medio de defensa judicial para que el demandante pudiera reclamar el reconocimiento de su pensión de invalidez, y en la inactividad ante la jurisdicción ordinaria observada por el peticionario, situación que a su juicio, conlleva la pérdida de la oportunidad para intentar esta acción.

II. Consideraciones y Fundamentos 1. Competencia Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso tercero y 241, numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico a resolver en el presente proceso La Corte debe resolver el siguiente problema jurídico: ¿viola la Administradora de Riesgos Profesionales COLMENA ARP los derechos fundamentales al debido proceso, a la seguridad social, a la salud y al mínimo vital del demandante, al negar el reconocimiento de una pensión de invalidez aduciendo que (i) la entidad que calificó el estado de invalidez del demandante no era la competente para ello y (ii) que en su concepto la patología padecida por el demandante y por la que fue calificado con una pérdida de la capacidad laboral del 100%, no es de origen laboral o profesional, sino de origen común? Para responder a la pregunta anterior, la Corte (i) hará un recuento de la jurisprudencia acerca de la procedencia de la acción de tutela para el reconocimiento y pago de pensiones de invalidez, (ii) hará alusión a la jurisprudencia constitucional respecto de la aplicación del principio de favorabilidad en materia laboral dentro del trámite de reconocimiento de pensiones, (iii) verificará la existencia de otros medios de defensa judicial y (vi) reiterará las reglas constitucionales aplicables al presente caso.

3. Procedencia de la acción de tutela para el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez. La pensión de invalidez ha sido definida como un derecho de creación legal que se deriva de la Constitución, con el que se pretende “compensar la situación de infortunio derivada de la pérdida de la capacidad laboral, mediante el otorgamiento de unas prestaciones económicas y de salud” [5] .

Esta Corporación ha venido sosteniendo en su jurisprudencia, que la pensión de invalidez constituye un derecho irrenunciable, que está dirigido a garantizar la supervivencia de las personas que sufren una disminución parcial o total

de su capacidad laboral por razones ajenas a su voluntad. Por esta razón, el derecho a recibir esta pensión puede adquirir el rango de fundamental, cuando se encuentre directamente relacionado con derechos que ostenten tal carácter [6] .

En este sentido se pronunció recientemente la Corte Constitucional en la sentencia T-272 de 2004 [7] al expresar que: “Si bien este derecho, desarrollado por vía legal, constituye una garantía excepcional para aquellas personas que han sufrido una mengua significativa en su capacidad laboral y que, por ende, no están en condiciones de procurarse los medios de subsistencia, éste no es strictu sensu un derecho fundamental en sí mismo considerado.

Sin embargo, la doctrina de esta Corporación ha establecido que adquiere este rango por conexidad con derechos fundamentales como el derecho a la vida, la integridad física, el trabajo y la igualdad, entre otros, pues al garantizar el pago de una suma de dinero mensual, se garantiza la subsistencia de quien ha sufrido merma en su capacidad laboral”.

En orden a lo anterior, en el evento en que el no reconocimiento y pago de las mesadas pensionales, derivadas de una pensión de invalidez, afecten derechos fundamentales tales como la vida en condiciones dignas, la igualdad y el trabajo entre otros derechos, se hace viable la protección a través de la acción de tutela. No debe olvidarse que las personas que sufren una disminución física o psíquica se encuentran en una condición de discapacidad, por lo que sus derechos gozan de una protección constitucional reforzada (artículo 47 de la Constitución).

[8] 4. Antecedente jurisprudencial acerca del principio de favorabilidad en materia laboral respecto al reconocimiento de pensiones. El artículo 53 de la Constitución Política consagró el principio de favorabilidad en materia laboral en los siguientes términos: “situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho”, basada en este criterio, esta Corporación ha analizado diversos casos en los que se presentan controversias de tipo laboral que tienen un elemento en común, la diversidad de interpretación de una misma norma respecto a un asunto determinado, o, diversas normas aplicables a un mismo caso.

En la sentencia T-290 de 2005 [9] , la Corte al analizar el caso de una persona a la que le era más favorable la Ley 100 de 1993 que una norma convencional, respecto al porcentaje mínimo de invalidez necesario para acceder a la pensión consideró que:

“...el principio de la “condición más beneficiosa” se complementa con el de favorabilidad, consagrado expresamente en los artículos 53 de la Carta Política y 21 del Código Sustantivo del Trabajo [10] , para ampliar el espectro de protección de los derechos del trabajador. De acuerdo con el último en mención, frente a la interpretación disonante de una o varias normas que regulan de manera diferente el mismo supuesto de hecho, el operador jurídico está obligado a acoger la más favorable a los intereses del trabajador. Así, a juicio de la Corte, ‘la favorabilidad opera, entonces, no sólo cuando existe conflicto entre dos normas de distinta fuente formal, o entre dos normas de idéntica fuente, sino también cuando existe una sola norma que admite varias interpretaciones…’ [11] ” La sentencia SU-1185 de 2001 [12] frente al principio de favorabilidad en materia laboral consideró que:

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

“Pero además, l a regla general -prohijada por esta Corte-, que rechaza como improcedente la tutela cuando se trata de controvertir interpretaciones judiciales acogidas por el juez en detrimento de otras igualmente válidas, admite, por

expreso mandato constitucional, la e xcepción que surge del artículo 53 de la Constitución.

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

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

Siendo la ley una de esas fuentes, su interpretación, cuando se presenta la hipótesis de la cual parte la norma -la duda-, no puede ser ninguna dif erente de la que más favorezca al trabajador.

Ella es obligatoria, preeminente e ineludible para el juez. Allí la autonomí a judicial para interpretar los mandatos legales pasa a ser muy relativa: el juez puede interpretar la ley que aplica, pero no le es dable hacerlo en contra del trabajador, esto es, seleccionando entre dos o más entendimientos posibles aquel que ostensible mente lo desfavorece o perjudica." (Sentencia T-001 de 1999 M.P. José Gregorio Hernández Galindo)" No obstante lo anterior, la Corte ha considerado pertinente analizar los elementos del principio de favorabilidad laboral, cuales son, la noción de "duda" ante la necesidad de elegir entre dos o más interpretaciones, y la noción de "interpretaciones concurrentes". En estos aspectos, la Corte ha considerado que la "duda" debe revestir un carácter de seriedad y objetividad, pues no sería dable que ante una pos ición jurídicamente débil, deba ceder la más sólida bajo el argumento que la primera es la más favorable al trabajador.

En este orden, l a seriedad y la objetividad de la duda dependen a su vez de la razonabilidad de las interpretaciones. En efecto, la fundamentación y solidez jurídica de las interpretaciones, es la que determina que la duda que se cierne sobre el operador jurídico, sea como tal una duda seria y objetiva.

[13] 5. Improcedencia de la tutela cuando existen otros medios de defensa judicial. Reiteración de jurisprudencia. La jurisprudencia de esta Cor poración ha sostenido de manera reiterada que la acción de tutela es un mecanismo de naturaleza subsidiaria y residual destinado a proteger los derechos fundamentales. Tal caracterización implica que si existe medio de defensa judicial a disposición del in teresado, la tutela no puede ser utilizada para sustituirlo o para desplazar a los jueces ordinarios en el ejercicio de sus funciones propias [14] . El artículo 86 de la Constitución Política es claro al señalar que la tutela no procede cuando el afectado disponga de otro medio de defensa judicial, a menos que sea utilizada como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

En efecto, si en el ordenamiento jurídico se prevé otro medio de defensa judicial para lograr la protección pretendida, la acción de t utela no puede desplazarlo, ya que no es el escenario propio para discutir cuestiones que deben ser debatidas ante los estrados de las jurisdicciones ordinarias. No obstante, la jurisprudencia ha señalado que el medio judicial de defensa ha de ser idóneo para alcanzar una protección cierta, efectiva y concreta del derecho fundamental amenazado o vulnerado, lo cual implica que tenga la aptitud suficiente para que a través de él se restablezca el derecho vulnerado o se proteja su amenaza [15] .

Ahora bien, a pesar de la existencia de otro medio de defensa el Constituyente dispuso que, como excepción a la regla general, es procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio cuando lo pretendido sea evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable. Un perjuicio se califica como irremediable cuando es (i) cierto e inminente, es decir, que no se deba a meras conjeturas y que amenaza o está por suceder; (ii) de urgente atención, lo que significa que la medida que se requiera para conjurar el perjuicio ha de adoptarse a la mayor brevedad con el fin de evitar que se consume un daño irreparable, y (iii) grave, pues no basta con la presencia de cualquier perjuicio, sino que el mismo ha de ser relevante, lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona [16] .

Así, la persona que considere lesionados o amenazados sus derechos fundamentales debe acudir a las vías ordinarias de defensa para lograr la protección de aquellos, aunque de manera excepcional podrá solicitar la tutela como mecanismo transitorio para conjurar un perjuicio irremediable.

La anterior jurisprudencia confrontada con el caso concreto arroja el siguiente estudio. 6. Caso Concreto. La Administradora de Riesgos Profesionales Colmena A.R.P vulneró los derechos fundamental al mínimo vital y a la seguridad social reclamados por el demandante en tanto se niega a reconocer una pensión de invalidez amparada en una interpretación de las normas aplicables al caso que le son totalmente desfavorables al trabajador.

El señor César Luis Quijano Melo, se desempeñaba como piloto de fumigación, oficio que desempeñó por más de 25 años, padece de una lumbagia osteomuscular severa incapacitante, patología que fue desarrollada como enfermedad profesional [17] . Como consecuencia de este dictamen médico la Unidad Administrativa de la Aeronáutica Civil canceló su certificado médico y las licencias de piloto comercial y de instructor de vuelo. Ante el continuo deterioro de su estado de salud inició ante la Administradora de Riesgos Profesionales Colmena el trámite para el reconocimiento y pago de una pensión de invalidez. Como no obtuvo una respuesta de la ARP Colmena, acudió a la Junta Especial de Calificación de Invalidez [18] , organismo competente para conocer y calificar los casos de invalidez profesional de los aviadores civiles, que en sesión de julio 21 de 2004 determinó la invalidez del demandante en un porcentaje de 100%, señalando que el origen de la incapacidad era profesional [19] .

No obstante lo anterior, Colmena ARP se negó a aceptar el pronunciamiento de la Junta Especial de Calificación de Invalidez y remitió el caso a la Junta Regional de Calificación de Invalidez argumentando que (i) la enfermedad padecida por el señor Quijano Melo a juicio de esa entidad no es consecuencia de su trabajo como piloto de fumigación y que (ii) la Junta Especial de Calificación de Invalidez no era competente para conocer del caso del demandante, puesto que al demandante no le es aplicable el Decreto 1282 de 1994.

[20] Por su parte la Junta Regional de Calificación de Invalidez en comunicación dirigida a la Administradora de Riesgos Profesionales Colmena, en respuesta a su solicitud de calificación del señor Quijano Melo le informó que "...al existir una Junta Especial para Calificar la Invalidez de los Aviadores Civiles legalmente no somos competentes para llevar a cabo dicha calificación de conformidad con el artículo 11 del decreto 1282 de 1994. Sin embargo, por la petición de ustedes se solicitó concepto a la Dirección General de Riesgos Profesionales del Ministerio de la Protección Social y este nos envió un escrito en el cual determinan que si el señor está afiliado a la Caja ACDAC – CAXDAC y dicha calificación la efectuó la Junta Especial por intermedio de dicha caja, se está confirmando con ello la competencia en cabeza de la Junta Especial de Calificación de Invalidez." La Junta Especial de Calificación de Invalidez, en el oficio que le dirigiera al Juzgado Setenta y Cuatro Penal Municipal de Bogotá, informó que en efecto esa entidad determinó al demandante una invalidez del 100%, calificando la enfermedad como profesional. Sobre la competencia de ese organismo indicó que sí era el competente para conocer de la calificación de invalidez del señor Quijano Melo.

De otro lado, la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles ACDAC, en oficio dirigido a la Junta Especial de Calificación de Invalidez [21] le solicitó a ese organismo no revocar el dictamen de invalidez de César Luis Quijano Melo, consideró entre otras cosas que "Al momento de la creación de la Junta Especial de Calificación de Invalidez, el Ministerio de la Protección Social no efectuó ningún tipo de restricción para que los aviadores civiles colombianos puedan acceder a la Junta Especial de Calificación de Invalidez. 3.

En consecuencia, no es requisito indispensable que el piloto se encuentre afiliado a CAXDAC, para que proceda la calificación de invalidez del Capitán Quijano.4. Una cosa en la calificación de invalidez y otra el régimen aplicable para el reconocimiento de su pensión...10. No existe norma alguna que imponga la obligación de que la persona que acceda a la Junta Especial de Calificación de Invalidez deba estar cotizando a CAXDAC. 11. El dictamen proferido por la Junta

Especial de Calificación de Invalidez frente al caso del Capitán CÉSAR LUIS QUIJANO MELO tiene plena validez jurídica y debe ser objeto de la aplicación de las normas vigentes.” En orden a lo anterior, es claro que alrededor del caso del demandante existen diversas interpretaciones de las normas que le son aplicables respecto al reconocimiento de su pensión de invalidez.

De la revisión de la Ley 100 de 1993, se puede establecer que el legislador previó el establecimiento de normas específicas para la seguridad social de los aviadores, dadas las condiciones especiales y los riesgos propios de esta actividad. En el numeral 2 del artículo 139 de esta ley se le confirieron facultades extraordinarias al Presidente de la República para que armonizara y ajustara las normas que rigen las pensiones de los aviadores civiles. En ejercicio de estas facultades, el Presidente dictó el Decreto Ley 1282 de 1994 mediante el cual se estableció el “régimen pensional de los aviadores civiles”.

Al revisar el Decreto Ley 1282 de 1994 se tiene que si bien en su artículo 1 se establece que “ el Sistema General de Pensiones contenido en la Ley 100 de 1993, se aplica a los aviadores civiles, con excepción de quienes estén cobijados por el régimen de transición y las normas especiales previstas en el presente Decreto” , y por tal razón, se entendería que la Ley 100 es aplicable a todos los aviadores civiles, salvo aquellos que se encuentren cobijados por el régimen de transición pensional o las normas especiales previstas en el Decreto Ley 1281 de 1994, de otro lado se observa que este artículo está haciendo referencia exclusivamente al sistema general de pensiones, sistema en el que no se encuentran incluidas las pensiones de invalidez originadas por accidente de trabajo o enfermedad profesional, sino sólo las pensiones de invalidez por riesgo común [22] .

Frente al régimen de invalidez de los aviadores comerciales establecido en algunos artículos del Decreto Ley 1282 de 1994, es importante resaltar que (i) en éstos se hace referencia general a los aviadores civiles y no sólo a aquellos que se encuentren dentro del régimen de transición pensional y (ii) que si bien en éstos se hace remisión al régimen general de riesgos profesionales establecido en la Ley 100 de 1993, se establecen ciertas diferenciaciones relevantes respecto del concepto de invalidez [23] y frente al ente encargado de calificar la existencia de este estado [24] (Arts. 11 y 12 del Decreto Ley 1282 de 1994). Tales diferencias consisten básicamente en que (i) no se tiene en cuenta el origen de la enfermedad, sino que ésta no haya sido ocasionada intencionalmente y que imposibilite al aviador para desempeñar esta actividad y (ii) que el ente encargado de calificarla sea especialista en medicina aeronáutica.

Del marco normativo antes descrito no es inconcebible argumentar la posición sostenida por la Administradora de Riesgos Profesionales Colmena a lo largo del trámite de esta acción de tutela, en el sentido de que el régimen de riesgos profesionales de los aviadores sólo es aplicable para aquellos aviadores que se encuentren en el régimen de transición pensional teniendo en cuenta que así se definió el ámbito de aplicación del citado Decreto 1282 de 1994 (Art. 1).

Sin embargo, esta interpretación resulta ser la menos favorable para los aviadores comerciales a quienes los aqueje una enfermedad que les imposibilite continuar desempeñando esta actividad y desconoce el mandato establecido en la Ley 100 de 1993 de armonizar las prestaciones sociales de los aviadores con las reglas generales establecidas en esta ley. En estas situaciones de duda sobre la aplicación e interpretación de las normas vigentes, cobra especial relevancia el principio de favorabilidad en materia laboral.

En aplicación a la jurisprudencia arriba anotada debe concluirse que (i) la interpretación más favorable es la que debe ser aplicada en el caso del señor Quijano Melo, (ii) la situación del demandante se torna mas gravosa con el paso del tiempo, pues en su demanda el señor Quijano Melo indicó que cuando ya se estaban agotando sus recursos económicos provenientes del pago de una incapacidad inició los trámites de la pensión de invalidez, situación que pone en evidencia su difícil situación económica, aunado a ello, en ausencia de una pensión y al no poder laborar, no cuenta con los recursos necesarios para atender los gastos que como consecuencia de su enfermedad debe asumir. (iii) Que si bien es la

justicia laboral la competente para resolver la situación aquí planteada, las circunstancias del demandante hacen necesaria la intervención del juez de tutela para conjurar la situación que está viviendo, por lo que de manera transitoria habrá de concederse el amparo solicitado hasta que el juez competente tome una decisión [25] .

Concluye entonces la Corte, que los derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social del señor César Luis Quijano Melo fueron vulnerados por la Administradora de Riesgos Profesionales Colmena por las razones arriba señaladas y por ello revocará la decisión del Juzgado Treinta y Tres Penal del Circuito de Bogotá que negó la protección solicitada por el demandante. En su lugar, concederá la tutela a los derechos fundamentales al mínimo vital y a la seguridad social y en consecuencia, ordenará a la Administradora de Riesgos Profesionales Colmena reconocer la pensión de invalidez del señor Quijano Melo, basada en el dictamen del la Junta Especial de Calificación de Invalidez.

La presente decisión tendrá vigencia hasta que la jurisdicción laboral decida sobre la controversia propuesta. Mientras dura el proceso judicial respectivo, la decisión que aquí se tome quedará en firme. Es de aclarar que el señor Quijano Melo ya inició el proceso correspondiente [26] ante la jurisdicción laboral, y por ello, la decisión que aquí se adopta permanecerá vigente hasta tanto concluya el mencionado proceso laboral.

III. DECISION En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE Primero.- REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Treinta y Tres Penal del Circuito de Bogotá, y en su lugar CONCEDER de manera transitoria la tutela de los derechos fundamentales al mínimo vital y a la seguridad social del señor César Luis Quijano Melo.

Segundo.- ORDENAR a la Administradora de Riesgos Profesionales Colmena, que en el término de cuarenta y ocho (48) ho ras siguientes a la notificación de este fallo, reconozca a favor del señor César Luis Quijano Melo su pensión de invalidez con fundamento en el dictamen de la Junta Especial de Calificación de Invalidez, acogiendo la doctrina constitucional en materia de favorabilidad laboral.

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

Cuarto.- ORDENAR al Juez Setenta y Cuatro penal Municipal de Bogotá, que en aras de garantizar la efectividad de la acción de tutela, notifique este fallo a las partes dentro de los tres días siguientes a su recepción.

Quinto.- Líbrese por Secretaria General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991. Notifíquese, comuníquese, cópiese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Magistrado Ponente JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Magistrado RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ Secretaria General [1] Mediante auto del 16 de junio de 2005, la Sala de Selección Número Seis escogió el expediente T-1126058 para su revisión.

[2] Folios 1 al 20 del cuaderno de primera instancia. [3] Folios 44 al 46 del cuaderno de primera instancia. [4] Folios 49 al 51 del cuaderno de primera instancia.

[5] Sentencia T -292 de 1995. M.P. Fabio Morón Díaz. [6] Sentencia T-1007 de 2004, MP: Jaime Araujo Rentería. [7] M.P. Jaime Araújo Rentería.

[8] La sentencia T-888 de 2001 MP: Eduardo Montealegre Lynett, se refirió a este asunto en los siguientes términos: “Se tiene entonces que el derecho al reconocimiento y pago de la pensión de invalidez es un derecho fundamental por conexidad, el cual es susceptible de protección a través de tutela. En el caso sub iudice esta Sala considera que el derecho al reconocimiento de invalidez que reclama el accionante es fundamental, en tanto se encuentra en conexidad con sus derechos a la vida digna, la salud y el trabajo”.

En este mismo sentido ver las sentencias T–619 de 1995, MP: Hernando Herrera Vergara; T-143 de 1998, MP: Alejandro Martínez Caballero; T–799 de 1999, MP: Carlos Gaviria Díaz; T–714 de 2000, MP: Álvaro Tafur Galvis; T–771 de 2003, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra; T–272 de 2004 MP: Jaime Araujo Rentería y T-344 de 2005, MP Jaime Araujo Rentería.

[9] MP: Marco Gerardo Monroy Cabra. [10] "En caso de conflicto o duda sobre la aplicación de normas vigentes de trabajo, prevalece la más favorable al trabajador. La norma que se adopte debe aplicarse en su integridad"

[11] Sentencia C-168 de 1995, MP: Carlos Gaviria Díaz. [12] MP: Rodrigo Escobar Gil. [13] La sentencia T-545 de 2004 , MP: Eduardo Montealegre Lynett se refirió a este asunto en los siguientes términos: Ahora bien, la Corte no niega que el recurso a la razonabilidad, por la imprecisión del término, parece no decir mucho sobre cuáles son las características de una interpretación admisible.

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

(i) la corrección de la fundamentación jurídica, (ii) la aplicación judicial o administrativa reiterada, y (iii) la corrección y suficiencia de la argumentación.

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

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

aquella interpretación que más se avenga con el principio de eficacia de los derechos fundamentales, de conformidad con el artículo 2º de la Constitución Política.

[14] Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-469 de Mayo 2 de 2000 (M.P. Álvaro Tafur Galvis) y T-585 de Julio 29 de 2002 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), entre otras.

2 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-225 de Junio 15 de 1993. (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa). En el mismo sentido se puede consultar, entre muchas otras, la Sentencia T-1316 de Diciembre 7 de 2001 (M.P. Rodrigo Uprimny Yepes).

3 Cfr., las mencionadas sentencias T-148 de 198, T-476 de 2001 y SU-805 de 2004. [15] Sentencia T-252 de 2005 MP: Clara Inés Vargas Hernández.

[16] Sentencia T.253 de 1994 MP: Vladimiro Naranjo Mesa. [17] Folios 49 al 51 del cuaderno de primera instancia. Obra en el expediente un resumen de atención de la Clínica para Alivio del Dolor de la Clínica San Pedro Claver del I.S.S.

[18] Esta junta fue creada mediante el Decreto 1282 de 1994 “por el cual se establece el Régimen Pensional de los Aviadores Civiles.” [19] Folios 28 al 30 del cuaderno de primera instancia. Obra del Acta No. 009-04 de la Junta Especial de Calificación de Invalidez en la que se determinó el porcentaje de invalidez del demandante y su origen.

[20] Considera la entidad demandada que al señor Quijano Melo no le es aplicable el Decreto 1282 de 1994 por cuanto no se encuentra cobijado por el régimen de transición establecido en la norma en tanto no se encuentra afiliado a ACDAC – CAXDAC.

[21] Folios 44 al 46 del cuaderno anexo 1. [22] Al respecto, es importante recordar que frente a las prestaciones económicas y asistenciales derivadas de un accidente de trabajo o una enfermedad profesional la Ley 100 de 1993 estableció un régimen general al que denominó régimen general de riesgos profesionales.

[23] En el artículo 11 del Decreto Ley 1282 de 1994 se define la invalidez de la siguiente manera: “Se considera inválido un aviador civil que por cualquier causa de origen profesional o no profesional, no provocada intencionalmente, hubiere perdido su licencia para volar, que le impida ejercer la actividad de la aviación a juicio de la junta de que trata el artículo siguiente. En todos los demás aspectos, las pensiones de invalidez de los aviadores civiles en actividad se regirán por lo dispuesto en la Ley 100 de 1993”.

[24] Decreto Ley 1282 de 1994, Artículo 12: “Junta Especial de Calificación de Invalidez. Para las personas de que trata el presente Decreto, créase la junta especial de calificación de invalidez, conformada por un representante del Gobierno Nacional, uno del gremio que agrupe a los aviadores civiles y uno de sus empleadores, de ternas presentadas al Ministro de Trabajo y Seguridad Social por la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles, ACDAC, y la Asociación de Transportadores Aéreos Colombianos, ATAC, quienes deberán ser expertos en medicina aeronáutica. El estado de invalidez será determinado en única instancia por esta junta, de conformidad con las normas especiales contenidas en el manual único para la calificación de la invalidez, de que trata el artículo 41 de la Ley 100 de 1993”.

[25] Al respecto ver la sentencia T-619 de 2005 MP: Álvaro Tafur Galvis. [26] Folios 10 al 14 del cuaderno principal. Escrito presentado por el apoderado especial de la Administradora de Riesgos Profesionales Colmena en el que le informa a esta Corte que el señor Quijano Melo inició un proceso ordinario que fue repartido al Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Bogotá.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 16 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.