



SALA DE DECISIÓN N° 005CONSTITUCIONAL

Cartagena de Indias D.T. y C., Septiembre Catorce (14) de dos mil dieciséis (2016)

Acción	IMPUGNACIÓN DE TUTELA
Radicado	13-001-33-33-013-2016-00060-01
Demandante	MARIO ARDILA OJEDA
Demandado	COLPENSIONES - UGPP
Magistrado Ponente	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
Tema	<i>Reconocimiento y pago de pensión de invalidez –vulneración de derecho fundamental por exigencia de requisitos adicionales previstos en el ordenamiento jurídico – desconocimiento del criterio de necesidad y pertinencia.</i>

I. ASUNTO

Corresponde a la Sala, pronunciarse sobre la impugnación interpuesta por la UNIDAD ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL – UGPP, contra la sentencia del 21 de abril de 2016, proferida por el Juzgado Décimo Tercero Oral del Circuito de Cartagena.

II. ACCIONANTE

La presente acción constitucional fue instaurada, a través de apoderado judicial, por el señor MARIO ARDILA OJEDA, identificado con cédula de ciudadanía No. 3.816.303 de Barranco de Loba – Bolívar.

III. ACCIONADO

La acción está dirigida contra la UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES – UGPP.

IV. ANTECEDENTES

4.1. Pretensiones

El señor MARIO ARDILA OJEDA, actuando a través de apoderado judicial, formuló acción de tutela¹ pretendiendo el amparo de sus derechos fundamentales a la vida, al debido proceso, al mínimo vital y a la seguridad social; en consecuencia de lo anterior, solicita que:

*“[...] se ordene a la UGPP o COLPENSIONES, cuál de las dos tenga que responder de acuerdo a su criterio, a reconocerle y pagarle al señor **MARIO***

¹ Folio 1-17. C.Ppal.



ARDILA OJEDA *pensión de invalidez con el pago de su retroactividad desde la fecha de estructuración de la misma la cual es 09 de enero de 2008 hasta la fecha en que se produzca el fallo y lo sucesivo."*

4.2. Hechos.

El accionante desarrolló los argumentos fácticos, los cuales se sintetizan así:

Explica que, estuvo vinculado a la Rama Judicial desde el 2 de abril de 1990 hasta el 28 de mayo de 2010.

Afirma que durante su vinculación a la Rama Judicial, cotizó para pensión en CAJANAL PENSIONES, desde el 2 de abril de 1990 hasta el 30 de junio de 2009, y posteriormente en el Instituto de Seguro Social, desde el 1 de julio de 2009 hasta el 30 de mayo de 2010.

Arguye que, lo anterior aconteció, debido a que, por orden del Gobierno Nacional, se decretó la liquidación de CAJANAL PENSIONES, y por ende, todos sus afiliados fueron trasladados al INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES.

Estando laboralmente activo y vinculado a CAJANAL PENSIONES, adquirió la enfermedad de insuficiencia renal crónica, obligándolo a sobrevivir mediante terapias de hemodiálisis, teniendo como fecha de estructuración de la incapacidad el día 9 de enero de 2008, conforme al dictamen No. 7415 del 7 de octubre de 2011, expedido por el Instituto de Seguros Sociales.

Comenta que, inició los trámites correspondientes para el reconocimiento de pensión por invalidez ante el ISS, hoy COLPENSIONES, el cual denegó la solicitud, tras señalar que al momento en que se configuró la incapacidad laboral se encontraba afiliado a CAJANAL PENSIONES.

Relata que, una vez conoció los argumentos de COLPENSIONES, procedió a formular la solicitud de pensión por invalidez ante CAJANAL PENSIONES, aportando los documentos necesarios para que dicha entidad adoptara una decisión de fondo con respecto a su asunto.

Narra que, CAJANAL PENSIONES, también denegó la solicitud de pensión por invalidez, argumentando que, el acta de junta de calificación médica, fue aportado al expediente en copia simple, siendo necesario allegar el documento en original.

Explica que, mediante escrito presentado ante CAJANAL, se informó que, el documento fue aportado en copia simple, como quiera que, el original reposa en la actuación administrativa adelantada por COLPENSIONES, y los cuales nunca fueron devueltos.



Como no tenía el documento solicitado por CAJANAL, explicó que, acudió ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez, para realizarse una nueva calificación, en esa oportunidad, la entidad lo calificó con un 70.52% de pérdida de capacidad laboral, con fecha de estructuración el 9 de enero de 2008, de acuerdo al dictamen No. 7822 del 26 de marzo de 2015.²

Agrega que teniendo la totalidad de los documentos exigidos, dirigió una nueva solicitud de pensión por invalidez a CAJANAL en liquidación; Sin embargo, mediante oficio de fecha 15 de julio de 2015³, CAJANAL en liquidación, pidió allegar el acta de posesión y discernimiento del curador, guardador o tutor, teniendo en cuenta que, en el dictamen rendido por la Junta médica, se evidenció que el señor Mario Ardila Ojeda requiere de ayuda de tercero.

El accionante expresa que, dicho documento es inoficioso, pues la enfermedad que motiva su calificación y genera su invalidez, es la de hipertensión esencial e insuficiencia renal crónica, la cual tiene un carácter físico y no mental, como bien se puede constatar en su historial clínico.

Consecutivamente, desconociendo el argumento anteriormente citado, la UGPP con Resolución No. RDP 047985 del 18 de noviembre de 2015⁴, negó nuevamente la pensión de invalidez solicitada, bajo el tesis que esa entidad no era la última administradora de pensiones y que como en el dictamen de la Junta Médica de Calificación de Invalidez se señaló que el accionante requería de curador, es esa la persona autorizada para solicitar la pensión en representación del beneficiario.

Señala el actor que, por parte de la UGPP, existe una intención de dilatar el proceso de reconocimiento y pago de la pensión de invalidez a la que tiene derecho, circunstancia que, vulnera flagrantemente sus derechos fundamentales, como quiera que, lo coloca en un estado de indefensión, atendiendo a que, no tiene otro ingreso para el sostenimiento de su núcleo familiar, el cual está conformado por él y su esposa.

Concluye manifestando que, es un sujeto de especial protección constitucional en atención a su estado de salud, por lo que se presume que los medios ordinarios de defensa judicial no son idóneos para reclamar el reconocimiento de la pensión por invalidez.

²Fl. 21-23 C.Ppal.

³Fl. 52-53. ib.

⁴ Ver Resolución No. RDP 047985, fl. 65-66 C.Ppal.



V. CONTESTACIÓN⁵

La UGPP en su defensa señalado que, ciertamente al accionante le fue negada la solicitud de reconocimiento de la pensión de invalidez, a través de la Resolución No. 030867 del 10 de octubre de 2014.

Sostiene que, la solicitud presentada por el 19 de junio de 2015, en la que pretendía el mencionado reconocimiento, fue negada, como quiera que, el actor no aportó los documentos necesarios a fin de adoptar una decisión de fondo respecto a su caso.

Explica que, se hizo un requerimiento, con el fin de que allegara el acta de posesión y discernimiento del curador o tutor, junto con la copia auténtica de la sentencia de interdicción, como quiera que, el dictamen rendido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez, indicó que, el señor MARIO ARDILA OJEDA, requiere ayuda de tercero.

Ahora, en razón a que, el actor, no aportó el documento solicitado, la UGPP, a través de la Resolución No. RDP 047985 del 18 de noviembre de 2015, se pronuncio al respecto, resolviendo negar la solicitud de reconocimiento y pago de pensión por invalidez.

Por otro lado, advierte que, a la fecha en la base de datos de la entidad, no se registra el aporte de los documentos solicitados al señor MARIO ARDILA OJEDA; en este punto cabe resaltar que, la carga de aportar los documentos requeridos legalmente para el estudio de la solicitud de reconocimiento y pago de pensión por invalidez, recae sobre el peticionario.

Señala que, las razones y argumentos que sustentan la presente acción de tutela, hacen que la misma se torne improcedente, pues de entrada desconocen los principios rectores del mecanismo preferente y sumario en el que se constituye la acción de tutela.

Por lo anterior, concluye que, la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para solicitar el reconocimiento y pago de derechos prestacionales, por lo que se escapa a la órbita del Juez Constitucional, partiendo de la base que existe otra jurisdicción competente para dirimir el problema jurídico del presente caso.

En virtud de lo señalado, la entidad accionada, solicita desestimar el amparo constitucional deprecado, declarando la improcedencia de la misma, toda vez que, no es el mecanismo idóneo para obtener el reconocimiento y/o pago de prestaciones de carácter pensional.

⁵FL. 84-90 C.Ppal.



VI. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA⁶

El Juzgado Décimo Tercero Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, mediante sentencia del 21 de abril de 2016, resolvió tutelar los derechos fundamentales al debido proceso, a la seguridad social, al mínimo vital, a la salud y a la dignidad humana del señor MARIO ARDILA OJEDA, al considerar que, los mismos están siendo conculcados por la UGPP.

En efecto, y como medida de protección constitucional, dispuso las siguientes órdenes:

[...]

TERCERO: *como medida de protección de los derechos fundamentales violados se ordena, como mecanismo principal, lo siguiente:*

3.1. *A la directora Gloria Inés Cortes Arango como Directora General de la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, o quien esta delegue o haga sus veces, que en el término máximo de tres (3) días hábiles contados a partir de la notificación de la presente providencia, si no lo ha efectuado aún, expida acto administrativo revocando la Resolución RDP047985 del 18 de noviembre de 2015 y proceda a reconocer y pagar pensión de invalidez, en el porcentaje que señale la ley, al señor Mario Ardila Ojeda, identificado con cédula de ciudadanía No. 3.816.303, desde el 9 de enero de 2008, fecha de estructuración de invalidez.*

3.2. *En dicho término también deberá notificar la respuesta al accionante, mediante los medios legalmente previstos, sin que pueda en dicho lapso alegar otra dilación de carácter administrativo.*

CUARTO: ORDENAR *al demandante adelantar el trámite del proceso ordinario de nulidad y restablecimiento del derecho dentro de los 4 meses siguiente a la notificación de esta sentencia, so pena de que cesen los efectos de la protección constitucional que ha sido concedida."*

[...]

El A quo, argumentó que, la exigencia de documentos adicionales constituye una vulneración al derecho fundamental al debido proceso Administrativo, dado que se convierten en un obstáculo de carácter meramente formal que acarrea una afectación grave al mínimo vital y a la vida digna.

⁶Fl. 105-114. Ib.



De igual modo, consideró que es improcedente que la UGPP haya negado el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez, porque no se aportó el acta de posesión y discernimiento del curador, guardador o tutor y copia auténtica de la sentencia que lo haya designado, siendo inaplicable dicha exigencia para el caso en concreto, como quiera que el origen de la enfermedad es estrictamente física, por afectación de sus riñones, manteniendo en todo caso su lucidez mental.

Por todo lo expuesto, declaró que la acción de tutela resultaba formalmente procedente atendiendo a que el estado de profunda vulnerabilidad padecido por el accionante, quien ha sido calificado con pérdida de capacidad laboral en 70.52%, aspecto que denota sus difíciles condiciones de salud y sus imposibilidades de auto sostenimiento económico.

VII. FUNDAMENTOS DE LA IMPUGNACIÓN⁷

Contra la anterior decisión, el apoderado judicial de la UGPP presentó impugnación oportunamente, solicitando la revocatoria de la misma, aduciendo que, mediante la resolución No. RDP047985 del 18 de noviembre de 2015, se negó la solicitud de reconocimiento y/o pago de una pensión de invalidez, atendiendo a que, el peticionario omitió aportar la sentencia de interdicción junto con el acta de posesión y discernimiento del cargo de Curador Ad- Litem, teniendo en cuenta que, el dictamen de la Junta de Calificación de Invalidez, indicó que, el señor MARIO ARDILA OJEDA, requiere ayuda de tercero.

Arguye que, el juez no tuvo en cuenta los argumentos esbozados por la UGPP en relación con la carga de la prueba sustentada, toda vez que, dicha entidad ya estudio la solicitud de reconocimiento de pensión por invalidez, y resolvió negarla, en razón a que, el actor no aportó los documentos necesario para adoptar una decisión de fondo, teniendo la carga documental y probatoria de los mismos.

Indica que, los argumentos que orientan la presente acción de tutela, hacen que la misma se torne improcedente, pues de entrada desconoce los principios rectores de la acción de tutela.

Por otro lado, advierte que, dada la existencia de otros mecanismo de defensa judicial, y como quiera que, el accionante no demostró la existencia del perjuicio irremediable que permitieran la procedencia de la presenta acción como un mecanismo transitorio, la entidad accionada, considera pertinente declarar la improcedencia de la misma, atendiendo a que, no confluyen los elementos establecidos por la Corte Constitucional.

⁷Fl. 141-147. Ib.



Igualmente, señala que, la acción de tutela no es el mecanismo judicial adecuado para reclamar el reconocimiento y pago de las prestaciones de carácter pensional, indica que, la Corte Constitucional, en reiteradas oportunidades ha expresado que, el juez de tutela no puede ordenar el pago de un derecho incierto y discutible, como quiera que, ello se escapa de la órbita constitucional.

Por todo lo anterior, solicita que se revoque la sentencia de primera instancia, por no existir vulneración de los derechos fundamentales que deprecia el actor, de conformidad con las normas vigentes.

VIII. RECUENTO PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA

El juzgado de origen, por auto del 5 de mayo de 2016⁸, concedió la impugnación cuyo conocimiento fue asignado a esta Corporación, de conformidad con el reparto efectuado en la Oficina Judicial de Cartagena el día 16 de mayo de 2016⁹, siendo recibida el mismo día por esta judicatura.

La Sala de Decisión No. 006 Constitucional del Tribunal Administrativo de Bolívar, mediante auto No. 089 del 15 de junio de 2016, resolvió rechazar la impugnación presentada por el apoderado judicial de la UGPP, tras considerar que el mismo se presentó de manera extemporánea.

Contra la anterior decisión, el apoderado judicial de la UGPP, presentó recurso de reposición, el 12 de julio de 2016¹⁰, el cual se rechazó por haberse presentado de manera extemporánea.

Ahora bien, a pesar de que, se rechazó el recurso de reposición presentado por la entidad accionada, se observó que, el auto anteriormente citado, carece de toda legalidad, como quiera que, mediante la señalada providencia, se desconoció el derecho fundamental a la doble instancia, razón por la cual, mediante auto del 9 de agosto de 2016, se ordenó dejar sin efecto el auto No. 089 de 15 de junio de 2016¹¹, igualmente, se ordenó que, a la ejecutoriedad de la anterior providencia, volviera al Despacho el expediente, para proceder a dictar la sentencia a la que hubiere lugar.

La citada providencia, fue notificada a través de mensaje de datos enviado a través de correo electrónico el 11 de agosto de 2016, quedando en firme el 18 de agosto de la misma anualidad.

⁸Fl. 139 y rev. C.Ppal.

⁹Fl. 2. C. de Impugnación.

¹⁰Fl. 27. lb. Medio magnetico CD.

¹¹ Folio 22-24. lb.



IX. CONSIDERACIONES

8.1. Competencia

Esta Corporación es competente para conocer en **SEGUNDA INSTANCIA** de la demanda de tutela de la referencia, según lo establecido por los artículos 86 de la Constitución Política y el art. 32 del decreto 2591 de 1991.

8.2. Problema Jurídico

Atendiendo a los hechos expuestos, considera la Sala que, el problema jurídico a resolver se circunscribe en sí ¿la entidad accionada vulnera los derechos fundamentales al debido proceso, a la seguridad social, al mínimo vital y a la vida digna del actor, al negar la solicitud de reconocimiento y/o pago de pensión de invalidez, por no haber aportado el acta de posesión o discernimiento del Curador Ad-Litem junto con la sentencia de Interdicción?

Para resolver el interrogante anterior, se desarrollará el siguiente temario: (i) Generalidades de la acción de tutela (ii) Procedencia de la acción de tutela para el reconocimiento de prestaciones sociales, especialmente las referidas a la pensión de invalidez, (iii) Pensión de invalidez y los requisitos exigidos para su reconocimiento y (iv) Caso concreto.

8.4. TESIS

La Sala, considera necesario confirmar la sentencia del 21 de abril de 2016, proferida por el Juzgado Décimo Tercero Administrativo del Circuito de Cartagena, atendiendo a que la exigencia de requisitos adicionales a los previstos en el ordenamiento jurídico vigente, desconociendo los criterios de necesidad y pertenencia, constituyen una flagrante vulneración a los derechos fundamentales alegados por el actor.

8.5. Generalidades de la acción de tutela.

La Constitución Política de 1991, en su artículo 86, contempla la posibilidad de reclamar ante los jueces, mediante el ejercicio de la acción de tutela bajo las formas propias de un mecanismo preferente y sumario, la protección de los derechos fundamentales de todas las personas, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o incluso de los particulares.

Se trata entonces, de un instrumento jurídico confiado por la Constitución a los jueces, cuya justificación y propósito consiste en brindar a la persona la posibilidad de acudir sin mayores exigencias de índole formal y con la certeza



de que obtendrá oportuna resolución a la protección directa e inmediata del Estado, a objeto de que en su caso, consideradas sus circunstancias específicas y a falta de otros medios, se haga justicia frente a situaciones de hecho que representen quebranto o amenaza de sus derechos fundamentales, logrando así que se cumpla uno de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Constitucional.

Sin embargo, no debe perderse de vista que esta acción es de carácter residual y subsidiario; es decir, que sólo procede en aquellos eventos en los que no exista un instrumento constitucional o legal diferente que le permita al actor solicitar, ante los jueces ordinarios, la protección de sus derechos, salvo que se pretenda evitar un perjuicio irremediable, el cual debe aparecer acreditado en el proceso.

Al respecto, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, que desarrolló el artículo 86 de la Constitución, prevé que la acción de tutela sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, a menos que se presente como instrumento transitorio en aras de evitar un perjuicio irremediable. En ese sentido, el análisis de procedencia de la acción de tutela exige del juez constitucional la verificación de la inexistencia de otro medio de defensa judicial.

8.6. Procedencia de la acción de tutela para el reconocimiento de prestaciones sociales, especialmente las referidas a la pensión de invalidez.

Como lo ha señalado esta Corporación, la acción de tutela es un mecanismo constitucional de carácter excepcional, orientado a la protección directa, inmediata y efectiva de los derechos fundamentales de todas las personas, cuando aquellos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, en los casos definidos por la ley.

Con fundamento en el artículo 86 de la Constitución Política y de conformidad con reiterada jurisprudencia constitucional¹², el carácter subsidiario de la acción de tutela se traduce, por regla general, en su improcedencia cuando existe otro medio de defensa judicial. En esta línea, se ha considerado que en el caso del reconocimiento o restablecimiento de derechos pensionales, la acción de tutela no es la vía judicial apropiada para reclamar su protección, toda vez que dicho asunto es de competencia de la jurisdicción ordinaria laboral o contencioso administrativa, según el caso, en tanto se requiere la valoración de aspectos litigiosos de naturaleza legal que escapan a la órbita del juez de tutela.

¹²Ver, entre otras, las sentencias T-556, T-625, T-651 y T-711, todas de 2004 y T-406 de 2005.



Sin embargo, de manera excepcional la H. Corte Constitucional, ha reconocido y ordenado pagar derechos pensionales por vía de tutela, aún en presencia de otros medios de defensa judicial, cuando se advierte que de tal reconocimiento depende la protección de otros derechos, fundamentales por naturaleza propia. Esta situación es especialmente frecuente en el caso de la pensión de invalidez, la cual se ha considerado que “goza de una garantía constitucional reforzada cuando está en juego el mínimo vital de su titular y el de su núcleo familiar”.

Con base en lo anterior, la H. Corte Constitucional ha venido aceptando que el derecho a la pensión de invalidez es, en sí mismo, un derecho fundamental. Al respecto ha precisado:

“Cuando la pensión de invalidez adquiere relevancia constitucional por su relación directa con la protección de derechos fundamentales tales como el derecho a la vida, al mínimo vital, a la integridad física, al trabajo o la igualdad,¹³ su reconocimiento y pago sí pueden ser reclamados mediante el ejercicio de la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.¹⁴

Para este propósito, el Tribunal Constitucional ha estudiado dos situaciones distintas de procedibilidad: cuando la acción de tutela (i) se interpone como mecanismo principal o; (ii) se ejercita como medio de defensa transitorio, a efectos de evitar la consumación de un perjuicio irremediable.

Al respecto, en la sentencia T-235 de 2007¹⁵, la H. Corte Constitucional señaló que, para que la acción proceda como mecanismo principal y definitivo, el demandante debe acreditar que, o no tiene a su disposición otro mecanismo de defensa judicial, o teniéndolos, estos no resultan idóneos y eficaces para lograr la protección de los derechos presuntamente conculcados. A su turno, el ejercicio del amparo constitucional como mecanismo transitorio implica que, aun existiendo medios de protección judicial idóneos y eficaces, estos, ante la necesidad de evitar la consolidación de un perjuicio irremediable, pueden ser desplazados por la vía de tutela.¹⁶

En este último caso, esa comprobación, ha dicho la Corte, da lugar a que la acción de tutela proceda en forma provisional, hasta tanto la jurisdicción competente resuelva el litigio de manera definitiva.

8.7. Pensión de invalidez y los requisitos exigidos para su reconocimiento

¹³La sentencia citada hace en este punto una referencia a la sentencia T-619 de 1995

¹⁴T-156 de 2000.

¹⁵M.P.: Luis Ernesto Vargas.

¹⁶ Ver sentencia T-786 de 2008. M.P.: Manuel José Cepeda. En un sentido semejante, pueden consultarse las sentencias T-225 de 1993, SU-544 de 2001, T-131 de 2001, T-983 de 2001, entre otras.



La pensión de invalidez está comprendida dentro del derecho a la seguridad social, el cual, ostenta un carácter irrenunciable y debe ser prestado bajo la orientación de los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, conforme al artículo 48 de la Constitución.

La pensión de invalidez tiene como finalidad contrapesar los efectos negativos de una discapacidad y la afectación de algunos derechos fundamentales, como es el caso del mínimo vital, de aquellas personas que, como consecuencia de soportar una disminución significativa de su condición física o mental, no se haya en capacidad de desempeñarse en el ámbito laboral, y en la mayoría de los casos, esta prestación se erige como el único medio de subsistencia.¹⁷ Bajo este contexto, la jurisprudencia constitucional, ha destacado que el estado de invalidez se consolida cuando para el trabajador es prácticamente imposible desenvolverse en el campo laboral, lo que apareja la ausencia de contraprestación alguna y por ende, la inviabilidad de seguir cotizando al sistema, dada la ostensible disminución de sus capacidades físicas y/o mentales¹⁸.

La pensión de invalidez, como garantía del derecho a la seguridad social, ha tenido la siguiente regulación¹⁹:

A partir del 1º de enero de 1967, el entonces, Instituto de los Seguros Sociales asumió el riesgo de invalidez de conformidad con el artículo 259 del Código Sustantivo del Trabajo²⁰. En aras de dar cumplimiento a dicha disposición se expidió el Decreto Reglamentario 3041 de 1966²¹, el cual precisó los presupuestos para que se reconocieran las pensiones de vejez, invalidez y muerte.

El artículo 5º, estableció los requisitos para acceder a la pensión de invalidez, este fue modificado por el artículo 19 del Acuerdo 019 de 1983, aprobado por el Decreto 232 de 1984, en estos términos:

“Tendrán derecho a pensión por invalidez los asegurados que reúnan las siguientes condiciones:

a) Ser inválido permanente conforme a lo preceptuado en el artículo 62 del Decreto - Ley 433 de 1971.

¹⁷Véase, Sentencia T-032 de febrero 1 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹⁸Véanse, Sentencias T-561 de 2010 y T-268 de 2011, entre otras.

¹⁹Ver, Sentencia T-173 del 1 de abril de 2013. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

²⁰Artículo 259. *“Las pensiones de jubilación, el auxilio de invalidez y el seguro de vida colectivo obligatorio dejarán de estar a cargo de los empleadores, cuando el riesgo correspondiente sea asumido por el Instituto de Seguros Sociales, de acuerdo con la ley y dentro de los reglamentos que dicte el mismo Instituto”*

²¹*“Por el cual se aprueba el reglamento general del seguro social obligatorio de invalidez, vejez y muerte”.*



b) *Tener acreditadas 150 semanas de cotización para los riesgos de invalidez, vejez y muerte dentro de los seis (6) años anteriores a la invalidez o 300 semanas de cotización en cualquier época.*"

Posteriormente, se dictó el Decreto Reglamentario 758 de 1990²², que aprobó el Acuerdo 049 del mismo año, a través del cual se expidió el Reglamento General del Seguro Social obligatorio de invalidez, vejez y muerte. Estos fueron los requisitos exigidos para acceder a la prestación social por invalidez:

"Artículo 6. Requisitos de la pensión de invalidez. Tendrán derecho a la pensión de invalidez de origen común, las personas que reúnan las siguientes condiciones:

a) *Ser inválido permanente total o inválido permanente absoluto o gran inválido y,*

b) *Haber cotizado para el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, ciento cincuenta (150) semanas dentro de los seis (6) años anteriores a la fecha del estado de invalidez, o trescientas (300) semanas, en cualquier época, con anterioridad al estado de invalidez."*

Luego, con la creación del Sistema General de Seguridad Social, mediante la Ley 100 de 1993²³, se expidieron, entre otras, nuevas normas regulatorias del reconocimiento y pago de la pensión de invalidez.

Precisamente, en el artículo 38 de dicha normativa, se estableció que una persona se considera inválida, cuando su capacidad laboral se ha disminuido en un porcentaje equivalente o superior al 50 %, con lo cual, a partir de este porcentaje de incapacidad laboral, el trabajador detenta la posibilidad de acceder a una prestación, en la medida en que cumpla con los restantes requisitos legales exigidos para su reconocimiento.

En la versión original, el artículo 39 de la Ley 100 de 1993, establecía que para acceder a la pensión de invalidez, el afiliado debía haber cotizado por lo menos 26 semanas, en el momento en que se genera el estado de invalidez o que, en el evento de interrupción de la realización de los aportes al sistema, la persona hubiere cotizado por lo menos 26 semanas en el año anterior al momento en que se produjo la invalidez.

Dicha disposición fue modificada por el artículo 1° de la ley 860 de 2003, el cual aumentó tanto el periodo de cotización, como el número de semanas que

²²"Por el cual se aprueba el acuerdo número 049 de febrero 1 de 1990 emanado del consejo nacional de seguros sociales obligatorios".

²³"Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones".



deben ser aportadas,²⁴ actualmente, se exige que quien solicita la pensión por sufrir una pérdida de capacidad equivalente o superior al 50 %, debe haber cotizado al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, por lo menos 50 semanas dentro de los 3 años anteriores a la fecha de estructuración del estado de invalidez.

8.8. Caso Concreto

Antes de entrar al estudio del caso en concreto, se realizarán ciertas precisiones respecto a la procedencia excepcional de la acción de tutela para el reconocimiento y pago de pensión por invalidez, y el cumplimiento de los requisitos establecidos a través de la jurisprudencia constitucional, para su procedencia como medio principal y definitivo, o como mecanismo transitorio.

Descendiendo en el caso en concreto, se aprecia el cumplimiento de los requisitos expuestos en el acápite 8.6 de la presente providencia, para la procedencia de la acción de tutela como un mecanismo principal y definitivo para la protección de los derechos fundamentales presuntamente conculcados.

En primera instancia, el de la inminencia, toda vez que, la negación injustificada difiere en el tiempo el pago de la prestación que pueda corresponder al titular del derecho pensional, pues como se observó, se encuentra solicitando el reconocimiento pensional desde el año 2013 por vía administrativa, en primer lugar ante Colpensiones y en segundo lugar ante la UGPP, ante quien ya ha acudido en dos oportunidades, una en 2014, y la más reciente en el año 2015, sin que la misma le haya sido otorgada.

Por otro lado, la atinente a su condición de salud, la cual le impide desarrollarse en el ámbito laboral, razón suficiente para considerar que, el reconocimiento y pago reclamado, se convierte en el único ingreso para solventar sus necesidades y las de su núcleo familiar.

En ese sentido, la acción de tutela se constituye en el único mecanismo establecido por el legislador para la protección de los derechos fundamentales al debido proceso, dignidad humana, mínimo vital y seguridad social del accionante

Ahora bien, como se expuso, el accionante pretende el amparo de sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social, al debido proceso y a la vida digna, por considerar que se encuentran vulnerados por la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales "UGPP", al ser negada su solicitud

²⁴Cabe resaltar que esta norma fue objeto de análisis de constitucionalidad, en Sentencia C-428 de 2009, la cual declara exequible el aparte relacionado con el periodo y las semanas de cotización, más declara inexecutable el requisito que exigía una fidelidad de cotización para con el sistema de al menos el 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, al considerar que se trataba de una medida regresiva.



de reconocimiento de pensión por invalidez, aduciendo que, el actor, no aportó junto con la solicitud de reconocimiento, el acta de posesión y discernimiento del curador o tutor, y la sentencia de interdicción proferida por el Juez competente.

Como sustentode sus pretensiones, indico que, la enfermedad que motiva su calificación y causa su invalidez es HIPERTENSIÓN ESENCIAL (PRIMARIA) e INSUFICIENCIA RENAL CRÓNICA, las cuales son de carácter físico y no mental, razón por la cual, considera innecesario la acreditación de los documentos solicitados por la entidad accionada.

El juez de primer grado, tuteló los derechos fundamentales al debido proceso, a la seguridad social, al mínimo vital, a la salud y a la dignidad humana del accionante, ordenando a la UGPP, en el término máximo de tres (3) días, expidiera acto administrativo revocando la Resolución RDP 047985 DEL 18 de noviembre de 2015, y proceda de inmediato a reconocer y pagar pensión de invalidez en los porcentajes que señale la ley.

Existiendo claridad sobre la procedencia de la acción de tutela para dirimir la presente controversia, y sobre la entidad llamada a resolver el conflicto de las normas referentes a la pensión de invalidez solicitada por el accionante, pasará la Sala a referirse al caso en concreto.

Es este punto, se torna necesario, un pronunciamiento acerca de los requisitos que resultan obligatorios para el otorgamiento de la pensión de invalidez. Al respecto es innegable que los únicos documentos que pueden ser exigidos para el reconocimiento de pensión, son aquellos que sean idóneos y pertinentes, entre ellos, el que acredita las cotizaciones exigidas por la ley, aquel que demuestra que la persona se encuentra en estado de invalidez por tener una incapacidad superior al 50%, y por último, el que demuestra que no se poseen ingresos diferentes de los cuales derivar su congrua subsistencia.

Asi las cosas, la exigencia de requisitos y formalidades diferentes a la establecidas por la ley, para acceder a los beneficios pensionales, conducen a una vulneración del derecho fundamental al debido proceso administrativo, como quiera que, dichos requisitos no tienen un soporte previsto en el ordenamiento jurídico, al tiempo que acarrea un afectación grave al mínimo vital y a la vida, pues como bien lo expresó el A-quo, la pensión de invalidez tiene por finalidad, garantizar las condiciones mínimas de subsistencia de quienes dejan de laborar con ocasión a la pérdida de su capacidad laboral.



En ese sentido, en la sentencia T-471 de 2014²⁵, la Sala Tercera de Revisión de la H. Corte Constitucional, tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre la materia. Textualmente sostuvo lo siguiente:

“Como consecuencia de lo anterior, cuando se proceda al reconocimiento del derecho a la pensión de sobrevivientes, no es posible exigir más requisitos que aquellos previstos en la ley, así como tampoco puede reclamarse la entrega de documentos o elementos de prueba que no guarden una estrecha relación de necesidad (en términos de idoneidad y pertinencia) con la verificación de dichos requisitos. Precisamente, al respecto, el parágrafo del artículo 16 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, advierte que no se podrá estimar como incompleta una petición por falta de documentos que: “no se encuentren dentro del marco jurídico vigente y que no sean necesarios para resolverla. (Subrayado por fuera de texto original)

Es de anotar que, más allá de los documentos que el marco jurídico vigente exige para el reconocimiento de la pensión de invalidez, el resto, debe someterse al criterio de necesidad, conforme al cual, solo resultan válidas aquellas exigencias que apunten a demostrar algún requisito de los cuales depende la obtención de los derechos prestacionales.

Resalta la Sala, tal como lo ha expresado la H. Corte Constitucional que, lo anterior, no impide que, las entidades del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, en ciertos casos, exijan el cumplimiento de requisitos adicionales, ya no vinculados con el reconocimiento del derecho, sino con su inclusión en nómina y pago, como ocurre, por ejemplo, con los requerimientos destinados a verificar la existencia de una persona, evento que se presenta con las personas que residen fuera del país, o cuando se pretende proteger a las personas con discapacidad mental absoluta, los cuales se encuentran limitadas para disponer libremente de sus bienes, en relación con las cuales el ordenamiento jurídico impone la condición de actuar a través de un curador.

Conforme a lo expuesto, la Sala, encuentra notoriamente inadecuado, tal como lo consideró el A quo, que la UGPP haya negado el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez solicitada por el señor MARIO ARDILA OJEDA, porque no se aportó el acta de posesión y discernimiento del curador o tutor y la copia auténtica de la sentencia que lo designó, cuando dicha exigencia resulta innecesaria e impertinente para la situación particular y concreta del accionante, si se atiende a que, el origen de su enfermedad es estrictamente física, por afectación de sus riñones, manteniendo en todo caso su lucidez mental.

²⁵M.P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez



Al respecto, considera la Sala pertinente esclarecer que, como bien lo indica la entidad accionada, la Junta Regional de Calificación en su dictamen indicó, a título de recomendación, que el señor MARIO ARDILA OJEDA, requiere ayuda de tercero, sin especificar el tipo de ayuda, entendido por la entidad accionada, un curador. Sin embargo, encuentra este Tribunal que dicha apreciación no constituye un requisito *sine qua non* para que la UGPP proceda a reconocer las prestaciones a las cuales tiene derecho el actor.

En efecto, advierte la Sala que no le es dado a la UGPP, inferir, con fundamento en la recomendación que reposa en la calificación de pérdida de capacidad laboral, que el actor no goza de plenas facultades para poder, por sí mismo, ejercer su derecho a la pensión pues, encuentra este Tribunal que de la causa de su invalidez, inequívocamente, se deduce la necesidad de un curador. En ese entendido, se concluye que la exigencia de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales, se fundamenta entonces en una simple recomendación de la Junta Regional de Calificación que, hasta ahora carece de plena justificación.

Por todo lo expuesto, la Sala confirmará la providencia del 21 de abril de 2016, proferida por el Juzgado Décimo Tercero Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, como quiera que, se evidenció la vulneración de los derechos alegados por el actor, atendiendo a que, le fueron exigidos requisitos adicionales a los previstos en el ordenamiento jurídico vigente para el reconocimiento y pago de la pensión por invalidez.

Pese a ser confirmado el fallo de primera instancia, la Sala revocará el numeral cuarto de su parte resolutive, atendiendo a que no existe argumentación por parte del juez de primer grado para tal disposición, ya que, de lo expresado en el fallo se entiende que, el amparo constitucional fue concedido como un mecanismo de protección principal, y no como un mecanismo transitorio, razón por la cual, se torna desacertado ordenar al demandante adelantar el trámite del proceso ordinario ante la jurisdicción contenciosa.

IX. CONCLUSIÓN

Colofón de lo expuesto, la respuesta al problema jurídico planteado es positiva, por cuanto la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales "UGPP" vulnera los derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital, a la seguridad social, al mínimo vital, a la salud y a la dignidad humana del señor MARIO ARDILA OJEDA, al negar la solicitud de reconocimiento y pago de pensión de invalidez, bajo el argumento de que no aportó el acta de posesión y discernimiento del curador o tutor y la copia autentica de la sentencia que lo designa, siendo estos documentos innecesarios para la adopción de una decisión de fondo.



X. DECISIÓN

Así las cosas, el Tribunal Administrativo de Bolívar administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley

FALLA:

PRIMERO: CONFÍRMESE la sentencia proferida el 21 de abril de 2016, por el Juzgado Décimo Tercero Administrativo del Circuito de Cartagena, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: REVÓQUESE el numeral cuarto de su parte resolutive, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

TERCERO: Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, **REMÍTASE** el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

CUARTO: NOTIFÍQUESE a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991

QUINTO: Por Secretaría, **ENVÍESE** copia de esta providencia al Juzgado de Origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

El proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado por la Sala, en sesión extraordinaria de la fecha, según consta en Acta No. 21

LOS MAGISTRADOS

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS

LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ