

Sentencia T-204/02

ACCION DE TUTELA PARA CUMPLIMIENTO DE AUTO-Procedencia para lograr calificación de invalidez/PRINCIPIO DE PROTECCION JUDICIAL EFECTIVA-Alcance

En esta oportunidad el accionante solicita por medio de la acción de tutela que se ordene el cumplimiento no de una sentencia sino de un auto proferido por un juez de la República en el que se ordena a un tercero que realice una actividad necesaria para continuar un proceso judicial. Estima la Sala que la jurisprudencia citada, según la cual la acción de tutela es un instrumento adecuado para lograr el cumplimiento de las obligaciones de hacer ordenadas en una sentencia judicial, es aplicable en el caso que se revisa. El principio que la sustenta es el de la protección judicial efectiva, derivado del debido proceso y del derecho a acceder a la justicia en consonancia con el principio del goce efectivo de los derechos fundamentales. El derecho fundamental al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución sería letra muerta si no existieran mecanismos destinados a garantizar que las decisiones de los órganos judiciales del Estado sean efectivamente acatados por sus destinatarios. Las órdenes judiciales no pueden ser ignoradas ni desobedecidas pues su cumplimiento no es facultativo. El derecho a acceder a la justicia, comprende no sólo la presentación de una demanda sino también el cumplimiento de lo ordenado por los jueces. De lo contrario, este derecho sería intrascendente y se agotaría en una mera formalidad. Adicionalmente, es del caso tener en cuenta que la junta calificadora accionada gozaba, en virtud del derecho al debido proceso, de la posibilidad de controvertir la orden judicial que le había sido impartida.

OBLIGACION DE HACER-Realización de examen para evaluación y calificación de invalidez

Se reitera la Sentencia T-084 de 1998 en la que se afirmó que la acción de tutela puede ser un mecanismo judicial adecuado para exigir el cumplimiento de providencias judiciales en las que se reconoce una obligación de hacer, consistente en este caso en realizar el examen de evaluación y calificación de la invalidez del accionante.

JUNTA DE CALIFICACION DE INVALIDEZ-Honorarios corresponde reconocerlos a la entidad de previsión a que esté afiliado el solicitante

Por regla general, las actividades de las juntas de calificación de invalidez se encuentran sujetas a remuneración económica. Tal es el sentido del artículo 42 de la Ley 100 de 1993 en

el que se señala en su inciso final que “Los honorarios de los miembros de la comisión [es decir, de la junta] serán pagados por la entidad de previsión o seguridad social o la sociedad administradora a la que esté afiliado el solicitante”.

JUNTA DE CALIFICACION DE INVALIDEZ-Solicitud judicial de evaluar pérdida de capacidad laboral y pago de honorarios

Existe una obligación de las juntas de calificación de invalidez de practicar los exámenes definidos en la ley; esta actividad debe ser remunerada; no corresponde al empleado asumir dicha remuneración; no hay claridad respecto de quién sea el obligado en esta oportunidad; existe un proceso laboral ordinario para establecer los derechos y obligaciones a cargo de las partes comprometidas en el mismo. Así pues, se concluye que la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Valle del Cauca podrá reclamar ante los jueces su derecho a recibir los honorarios que se causen por la realización del examen de calificación de invalidez que se ordena en este fallo, una vez sean establecidos los correspondientes derechos y obligaciones sobre los que versa el litigio laboral.

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: expediente T-522982

Acción de tutela instaurada por Jesús Efrén Banguero Valencia contra la Junta de Calificación de Invalidez, Accidente y Muerte, Regional del Valle del Cauca

Magistrado ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de marzo de dos mil dos (2002).

SENTENCIA

I. HECHOS Y ANTECEDENTES

Jesús Efrén Banguero Valencia presentó acción de tutela contra la Junta de Calificación de Invalidez, Accidente y Muerte, Regional del Valle del Cauca por considerar que la negativa de esta institución a practicarle el examen de calificación de invalidez ordenado por el Juzgado

Noveno Laboral del Circuito de Cali, en desarrollo de un proceso ordinario adelantado contra el Benemérito Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Cali, vulneraba su derecho fundamental al debido proceso. Los hechos y antecedentes que sirven de fundamento del amparo solicitado se resumen en los siguientes términos:

1. El accionante interpuso acción de tutela por medio de apoderada contra la Junta de Calificación de Invalidez, Accidente y Muerte, Regional del Valle del Cauca, por violación del derecho al debido proceso. Afirma que como consecuencia de un accidente laboral acontecido el 30 de junio de 1994, inició un proceso laboral ante el Juzgado Noveno Laboral del Circuito de Cali contra el Benemérito Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Cali, en aquel momento era su empleador.

En desarrollo de este proceso, el Juzgado Noveno ordenó por medio de auto del día 29 de junio de 2000 a la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Valle del Cauca que se sirviera “[...] examinar y dictaminar la pérdida de capacidad laboral por accidente que dice haber sufrido el señor JESUS EFREN BANGUERO VALENCIA [...] con la advertencia que dicho servicio es totalmente gratuito, tal y como lo determinó la Corte Constitucional al declarar inexecutable el decreto 1295 en su artículo 43, Sentencia C-164 del 23 de febrero del 2000”¹.

Ante la negativa de la Junta Regional de realizar el examen indicado, el Juzgado Noveno Laboral del Circuito de Cali le envió una nueva orden para que acatará la decisión judicial impartida.

Con base en lo anterior, la apoderada del accionante concluye que la constante negativa de la Junta Calificadora accionada de practicar el dictamen de valoración relativo al grado de incapacidad del accionante es la causa de una dilación injustificada del litigio laboral, lo cual implica la violación de su derecho al debido proceso.

Anexa al expediente sendas copias de las solicitudes enviadas por el Juzgado Noveno Laboral del Circuito de Cali a la Junta de Calificación de Invalidez, Accidente y Muerte, Regional del Valle del Cauca para que realizara el examen de verificación indicado.

2. Corresponde al Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Cali conocer en primera instancia de la tutela de la referencia. El juez cita algunos apartes de la Sentencia C-164 de 2000 (M.P.

José Gregorio Hernández Galindo) relativos al carácter de servicio público obligatorio de la seguridad social². Se refiere también a la inconstitucionalidad de que se condicione el veredicto o dictamen de una junta de calificación de invalidez al pago por parte del trabajador de los honorarios. Por último afirma que la negativa de la accionada a dar cumplimiento de lo ordenado por el Juzgado Noveno Laboral del Circuito de Cali en desarrollo del litigio contraviene la Constitución. Por lo tanto, en fallo del diez (10) de agosto de 2001 concede la tutela interpuesta.

3. Notificado de la decisión, el Secretario Principal de la accionada, abogado Fabio Vargas, impugnó el fallo proferido por el a-quo. Afirma que en la Sentencia C-164 de 2000 se estableció que no correspondía al trabajador asumir el pago de los honorarios de la junta de calificación de invalidez, lo cual, señala, es diferente a que éstas deban realizar su función de manera gratuita; que, de acuerdo con el artículo 43 la Ley 100 de 1993, es la entidad de previsión o seguridad social correspondiente quien debe sufragar dichos honorarios; que en caso de que el trabajador no se encuentre afiliado a ninguna entidad de previsión o seguridad social, el pago de los honorarios estará a cargo del empleador; por último asevera que a nadie se le puede obligar a trabajar de manera gratuita.

4. Correspondió a la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali conocer de la impugnación interpuesta. Señala que por regla general a quien corresponde asumir los honorarios de las juntas calificadoras es a la entidad de previsión o seguridad social correspondiente. De esta manera, cuando el empleado no se encuentra afiliado al sistema de seguridad social en salud, esta obligación se traslada al empleador. Con base en estos argumentos, el Tribunal revocó en fallo del diecinueve (19) de septiembre de 2001 la sentencia proferida por el a-quo y en su lugar niega la tutela interpuesta.

II. CONSIDERACIONES

Con el propósito de proferir fallo en el proceso de la referencia, la Sala Tercera de Revisión toma en consideración los siguientes elementos:

1. Por medio de auto del 29 de junio de 2000, el Juzgado Noveno Laboral del Circuito de Cali ordenó a la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Valle del Cauca que examinara y dictaminara la pérdida de capacidad laboral del señor Banguero Valencia. Ante la negativa de la Junta de realizar lo ordenado, el Juzgado la requirió por medio de auto del 28 de agosto de

2000 para que actuara en consecuencia. La Junta no contradijo la decisión judicial señalada ni dio cumplimiento a la misma.

1.1. La Corte Constitucional ha señalado que la acción de tutela es un mecanismo adecuado para solicitar el cumplimiento de las sentencias judiciales. En efecto, “el mecanismo de la tutela puede ser instrumento para hacer cumplir las obligaciones de hacer, cuando se interpone en orden a garantizar la ejecución de una sentencia”³.

1.2. En esta oportunidad el accionante solicita por medio de la acción de tutela que se ordene el cumplimiento no de una sentencia sino de un auto proferido por un juez de la República en el que se ordena a un tercero que realice una actividad necesaria para continuar un proceso judicial.

Estima la Sala que la jurisprudencia citada, según la cual la acción de tutela es un instrumento adecuado para lograr el cumplimiento de las obligaciones de hacer ordenadas en una sentencia judicial, es aplicable en el caso que se revisa.

El principio que la sustenta es el de la protección judicial efectiva, derivado del debido proceso y del derecho a acceder a la justicia en consonancia con el principio del goce efectivo de los derechos fundamentales (art. 2° C.P.). El derecho fundamental al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución sería letra muerta si no existieran mecanismos destinados a garantizar que las decisiones de los órganos judiciales del Estado sean efectivamente acatados por sus destinatarios. Las órdenes judiciales no pueden ser ignoradas ni desobedecidas pues su cumplimiento no es facultativo. El derecho a acceder a la justicia, comprende no sólo la presentación de una demanda sino también el cumplimiento de lo ordenado por los jueces. De lo contrario, este derecho sería intrascendente y se agotaría en una mera formalidad.

1.3. Adicionalmente, es del caso tener en cuenta que la junta calificadora accionada gozaba, en virtud del derecho al debido proceso, de la posibilidad de controvertir la orden judicial que le había sido impartida. En efecto, el numeral 2° del artículo 351 del Código de Procedimiento Civil señala que el auto en el que se resuelve sobre la participación de terceros es apelable.

2. Procede ahora la Sala a estudiar el argumento expresado por el abogado Fabio Vargas según el cual no corresponde a las juntas calificadoras de invalidez prestar sus servicios de

manera gratuita.

2.1. Por regla general, las actividades de las juntas de calificación de invalidez se encuentran sujetas a remuneración económica. Tal es el sentido del artículo 42 de la Ley 100 de 1993 en el que se señala en su inciso final que “Los honorarios de los miembros de la comisión [es decir, de la junta] serán pagados por la entidad de previsión o seguridad social o la sociedad administradora a la que esté afiliado el solicitante”.

En ese sentido, es necesario precisar que en la Sentencia C-164 de 2000 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo) no se afirmó que la realización de los exámenes de calificación parte de las juntas de calificación de invalidez, accidente y muerte sería gratuito –como en efecto lo entiende en el Juzgado Noveno Laboral del Circuito de Cali– sino que no correspondía asumir su costo a la persona interesada en su realización, pues ya el artículo 42 de la Ley 100 de 1993 había señalado que ello correspondía a “la entidad de previsión o seguridad social o la sociedad administradora a la que esté afiliado el solicitante”. Adicionalmente, en este contexto, señaló:

“[...] no entiende la Corte cómo, mediante la norma examinada, pretende condicionarse la prestación de un servicio esencial en materia de seguridad social –la evaluación de una incapacidad laboral– al pago, poco o mucho, que haga el trabajador accidentado o enfermo –por causas de trabajo– para sufragar los costos de un organismo creado por el legislador para el efecto. Ese criterio legal elude la obligatoriedad y la responsabilidad del servicio público en cuestión, y promueve la ineficiencia y la falta de solidaridad de las entidades de seguridad social, a la vez que convierte en ilusorio el principio de la universalidad”.⁴

La jurisprudencia de la Corte Constitucional también ha reconocido en fallos de revisión de tutela el derecho que tienen las juntas de calificación de obtener honorarios por la realización de sus actividades. Por ejemplo, en la Sentencia T-124 de 2000 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo) esta Corporación negó la acción de tutela interpuesta por un accionante contra una junta calificadora de invalidez que se había opuesto a practicarle el examen requerido porque la A.R.S. a la que se encontraba afiliado no había pagado los honorarios correspondientes. La Corte afirmó que la negativa de la junta accionada a realizar dicho examen obedecía a que la A.R.S. no había sufragado la tarifa correspondiente. Así pues, encontró que la conducta de la junta era legítima pues era sobre la A.R.S. que recaía la

obligación, y no era contra ella que se había interpuesto la tutela.

En dicho caso, el examen no fue ordenado por una autoridad judicial. De tal manera que no estaban en cuestión los derechos fundamentales anteriormente mencionados ni el seguimiento de la directiva sobre la tutela como vía adecuada para poder hacer cumplir las providencias judiciales.

2.2. La Corte Constitucional también se ha pronunciado sobre los casos en los que la junta debe practicar el examen. En efecto, por medio de un reciente auto⁵, esta Corporación ordenó a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Cundinamarca que calificara el grado de invalidez de un ciudadano que no se encontraba afiliado al Sistema General de Salud y que requería de este examen para que se pudiera determinar, por vía de tutela, si esa persona tenía derecho a acceder a un programa de atención pública para adultos en estado de pobreza. La Corte señaló que la junta podía cobrar sus honorarios a la institución encargada de la prestación del programa referido.

Tal como sucede en esta oportunidad, en aquélla el dictamen de la Junta resultaba necesario para proferir fallo en un proceso judicial instaurado contra una tercera persona.

2.3. Resta hacer referencia al argumento expresado por el secretario principal de la accionada en el sentido de que no corresponde a las juntas de calificación de invalidez realizar sus actividades de manera gratuita. En este fallo se ha mostrado que, por regla general, dicha afirmación es cierta. Sin embargo, en esta oportunidad el problema consiste en que no hay claridad respecto de la persona a quien corresponde asumir el costo de los honorarios de la Junta de Calificación Regional de Invalidez del Valle del Cauca.

Como fue ya analizado, en la Sentencia C-164 de 2000 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo) se estableció que no es el empleado quien debe asumir el pago de los honorarios de tales juntas. El artículo 42 de la Ley 100 de 1993 señala que ello corresponde a la entidad de previsión o seguridad social o la sociedad administradora del caso. En ausencia de entidad de previsión o seguridad social o de sociedad administradora (según afirma la apoderada, el accionante habría sido desvinculado de la E.P.S. a la que se encontraba afiliado), se entendería que es al empleador a quien corresponde asumir el costo de los honorarios en cuestión⁶. No obstante, el litigio instaurado ante el Juzgado Noveno Laboral del Circuito de Cali por el señor Banguero Valencia contra el Benemérito Cuerpo de Bomberos Voluntarios de

Cali para que se le reconozca la pensión por invalidez a la que considera tener derecho, indica que no hay claridad jurídica respecto del alcance del vínculo que había entre estas dos partes.

Así pues, sobre este particular, la Sala se limita a señalar que: 1) existe una obligación de las juntas de calificación de invalidez de practicar los exámenes definidos en la ley; 2) esta actividad debe ser remunerada; 3) no corresponde al empleado asumir dicha remuneración; 4) no hay claridad respecto de quién sea el obligado en esta oportunidad; 5) existe un proceso laboral ordinario para establecer los derechos y obligaciones a cargo de las partes comprometidas en el mismo.

Así pues, se concluye que la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Valle del Cauca podrá reclamar ante los jueces su derecho a recibir los honorarios que se causen por la realización del examen de calificación de invalidez que se ordena en este fallo, una vez sean establecidos los correspondientes derechos y obligaciones sobre los que versa el litigio laboral mencionado.

3. En consecuencia, se reitera la Sentencia T-084 de 1998 en la que se afirmó que la acción de tutela puede ser un mecanismo judicial adecuado para exigir el cumplimiento de providencias judiciales en las que se reconoce una obligación de hacer, consistente en este caso en realizar el examen de evaluación y calificación de la invalidez del accionante Banguero Valencia.

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 la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali el diecinueve (19) de septiembre de 2000, en la que se decidió no tutelar los derechos invocados por el accionante.

Segundo.- CONCEDER la protección solicitada al derecho al debido proceso y al derecho a acudir a la justicia. En consecuencia, ORDENAR a la Junta de Calificación de Invalidez, Accidente y Muerte, Regional del Valle del Cauca, que en el término de cuarenta y ocho (48)

horas contados a partir de la notificación de la presente sentencia, dé cumplimiento a los autos del 29 de junio de 2000 y 28 de agosto del mismo año proferidos por el Juzgado Noveno Laboral del Circuito de Cali, en los que se le ordenó calificar la pérdida de la capacidad laboral del accionante Jesús Efrén Banguero Valencia.

Tercero.- ADVERTIR a la Junta Regional de Calificación de Invalidez, Accidente y Muerte del Valle del Cauca que, de acuerdo con el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991: “La persona que incumpliere una orden de un juez proferida con base en el presente Decreto incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de seis meses y multa hasta de 20 salarios mínimos mensuales, salvo que en este decreto ya se hubiere señalado una consecuencia jurídica distinta y sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar. La sanción será impuesta por el mismo juez mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico quien decidirá dentro de los tres días siguientes si debe revocarse la sanción”.

Cuarto.- INFORMAR a la Junta Regional de Calificación de Invalidez, Accidente y Muerte del Valle del Cauca que puede adelantar las acciones pertinentes para obtener el pago de los honorarios a los que hace referencia el artículo 42 de la Ley 100 de 1993, una vez se establezcan los derechos y las obligaciones a cargo de Jesús Efrén Banguero Valencia y del Benemérito Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Cali en el proceso que se adelanta ante el Juzgado Noveno Laboral del Circuito de Cali.

Quinto.- Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cfr. folio 12, segundo cuaderno.

2 La Sentencia C-164 de 2000 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo) versa sobre un aparte del artículo 43 del Decreto-Ley 1295 de 1994 cuyo texto era el siguiente: “Los costos que genere el trámite ante las juntas de calificación de invalidez serán de cargo de quien los solicite, conforme al reglamento que expida el Gobierno Nacional”. La Corte lo declaró inconstitucional pues consideró que el Gobierno Nacional se había extralimitado en el ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la norma habilitante, es decir, por la Ley 100 de 1993. La Corte puntualizó que no le estaba dado al Gobierno reglamentar lo relativo al pago de los honorarios de las juntas de calificación de invalidez, accidente y muerte, pues ello ya había sido determinado en el artículo 42 de mencionada ley, según el cual “Los honorarios de los miembros de la comisión [es decir, de la junta] serán pagados por la entidad de previsión o seguridad social o la sociedad administradora a la que esté afiliado el solicitante”. Subrayó además que el artículo acusado, al obligar al usuario a correr con el costo de los honorarios de las juntas de calificación, limitaba la posibilidad de acceso de los ciudadanos al derecho a la seguridad social.

3 Sentencia T-084 de 1998; M.P. Antonio Barrera Carbonell (En esta sentencia, la Corte Constitucional ordenó que se diera cumplimiento a una sentencia de carácter laboral que ordenaba el reintegro de un funcionario público despedido sin justa causa. Se hace allí un resumen de la jurisprudencia de esta Corporación acerca de las condiciones bajo las cuales la acción de tutela es procedente para exigir el cumplimiento de las decisiones judiciales).

4 Sentencia C-164 de 2000 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

6 En efecto, en la Sentencia T-688 de 2000 (M.P. Alvaro Tafur Galvis) se afirmó: “Es el artículo 57 del Decreto 806 de 1998 la norma que establece que cuando el patrono no ha pagado las cotizaciones, éste deberá garantizar la prestación de los servicios de salud a los

trabajadores que así lo requieran, “sin perjuicio de la obligación de pagar los aportes atrasados y de las sanciones a que haya lugar por este hecho, de conformidad con lo establecido por el parágrafo del artículo 210 y el artículo 271 de la Ley 100 de 1993”.