

Sentencia T-343/20

DERECHO A LA VALORACION DE LA PERDIDA DE CAPACIDAD LABORAL PARA VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO-Vulneración por Junta Regional de Calificación de Invalidez, al imponer barreras insuperables para acceder a la prestación periódica a víctimas del conflicto

Referencia: Expediente T-7781236

Acción de tutela interpuesta por Luis Alberto Zapata en contra de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda.

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de agosto de dos mil veinte (2020).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo y Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo de única instancia proferido por el Juzgado Promiscuo Municipal de La Virginia (Risaralda), el 20 de noviembre de 2019, dentro del proceso de amparo de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

1.1. El 5 de septiembre de 2019, a efectos de acceder a la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado, Luis Alberto Zapata le solicitó a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda que, a título gratuito, emitiera un dictamen en el que determinara la pérdida de capacidad laboral generada por el “traumatismo intracraneal” que sufrió con ocasión del atentado terrorista ocurrido el 6 de julio de 2001 en el municipio de Apartadó (Antioquia)¹.

1.2. El 19 de septiembre de 2019, la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda le informó a Luis Alberto Zapata los documentos que debía anexar para iniciar el trámite respectivo, así como le puso de presente la necesidad de pagar los honorarios de un salario mínimo mensual legal vigente, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1072 de 2015².

1.3. El 11 de octubre de 2019, Luis Alberto Zapata remitió a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda los documentos requeridos, así como manifestó su incapacidad económica para sufragar los honorarios contemplados en el Decreto 1072 de 2015.

1.4. El 17 de octubre de 2019, la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda se abstuvo de continuar con el trámite al considerar que, si bien la documentación requerida fue allegada, lo cierto es que, al tenor del Decreto 1072 de 2015, “no se podrá emitir pericia alguna sin el pago de los honorarios” 4.

2. Demanda y pretensiones

2.1. El 7 de noviembre de 2019, Luis Alberto Zapata interpuso acción de tutela en contra de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda⁵, al considerar vulnerados sus derechos al mínimo vital y a la asistencia como víctima del conflicto armado, debido a la exigencia de pagar los honorarios contemplados en el Decreto 1072 de 2015 para obtener el dictamen de pérdida de capacidad laboral requerido para acceder a la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado, a pesar de que no cuenta con los recursos económicos para el efecto.

2.2. En concreto, el actor sostuvo que es una persona de 64 años en situación de discapacidad que reside en el municipio de La Virginia (Risaralda), la cual no cuenta con ingresos económicos para asumir el costo de los honorarios de la junta de calificación, pues no ha podido laborar debido a la “disfunción cerebral” y al “trastorno mental no especificado” que padece con ocasión del “traumatismo intracraneal” causado por el atentado terrorista acaecido en el municipio de Apartadó el 6 de julio de 2001.

2.3. Por lo anterior, el accionante solicitó que se tutelaran sus derechos al mínimo vital y a la asistencia como víctima del conflicto armado y, en consecuencia, se le ordene a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda que, a título gratuito, proceda a emitir el dictamen de pérdida de capacidad laboral que requiere para acceder a la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado.

3. Admisión de la acción de tutela y traslado

A través de Auto del 7 de noviembre de 2019⁶, el Juzgado Promiscuo Municipal de La Virginia admitió la acción de tutela de la referencia, y ordenó su traslado a la demandada a fin de que se pronunciara sobre los hechos y las pretensiones de la demanda.

4. Contestación de la demanda

4.1. La Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda se opuso a la prosperidad del amparo pretendido⁷, argumentando que a pesar de que “el actor ha informado que no cuenta con la capacidad monetaria para sufragar los honorarios”, lo cierto es que según lo dispone el Decreto 1072 de 2015, “esta corporación no podrá emitir calificación hasta tanto se abonen los honorarios”.

4.2. Al respecto, la demandada indicó que las juntas regionales de calificación son autosuficientes desde una perspectiva financiera, toda vez que no reciben asignación alguna de la Nación y, por consiguiente, el pago de los honorarios constituye la principal fuente de ingresos que el ordenamiento jurídico contempla para su sostenimiento. En consecuencia, la accionada señaló que “no puede endilgársele negligencia alguna o falta de presteza que atente contra los derechos de la parte actora”, ya que la normatividad vigente “ordena el

pago anticipado de honorarios para la prestación del servicio”.

5. Decisión de única instancia

A través del Sentencia del 20 de noviembre de 2019⁸, el Juzgado Promiscuo Municipal de La Virginia denegó el amparo solicitado, al estimar que la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda no vulneró los derechos fundamentales del accionante, puesto que actuó conforme al derecho positivo, en el cual se exige el pago de los honorarios respectivos a fin de proceder con la valoración de pérdida de capacidad laboral.

6. Actuaciones en sede de revisión

Mediante Auto del 14 de febrero de 2020⁹, la Sala de Selección de Tutelas Número Dos de la Corte Constitucional escogió para revisión el expediente de la referencia con fundamento en los criterios denominados “urgencia de proteger un derecho fundamental” y “posible desconocimiento de un precedente”, contemplados en el artículo 52 del Reglamento Interno de este Tribunal¹⁰.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Sala es competente para revisar la decisión de instancia proferida dentro del expediente de la referencia, con fundamento en el artículo 241.9 de la Constitución Política¹¹.

1. Procedencia de la acción de tutela

2.1. Previo al estudio de fondo del problema jurídico que subyace al recurso de amparo, deberá verificarse el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contemplados en el artículo 86 de la Carta Política y en el Decreto 2591 de 1991¹².

- Legitimación en la causa

2.2. Este Tribunal considera que la legitimación en la causa por activa se encuentra acreditada en esta oportunidad, puesto que conforme a los artículos 86 de la Constitución y 10 del Decreto 2591 de 1991¹³, el ciudadano Luis Alberto Zapata presentó de manera personal la acción de tutela como titular de los derechos fundamentales presuntamente afectados¹⁴.

2.3. De igual manera, en relación con la legitimación en la causa por pasiva, según lo dispuesto en artículo 5° del Decreto 2591 de 1991¹⁵, esta Corporación estima que la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda, en su calidad de “organismo del Sistema de Seguridad Social del orden nacional, de creación legal, adscrita al Ministerio del Trabajo con personería jurídica”¹⁶, es demandable a través de acción de tutela en esta ocasión, comoquiera que: (i) es una autoridad pública, y (ii) fue acusada de vulnerar los derechos fundamentales del actor¹⁷.

- Inmediatez

2.4. Este Tribunal ha manifestado que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la

Constitución Política, debe tenerse en cuenta que el amparo está previsto para la “protección inmediata” de los derechos fundamentales que se consideren vulnerados o amenazados, pues el Constituyente, al consagrar dicha expresión, buscó asegurar que la mencionada acción sea utilizada para atender afectaciones que de manera urgente requieran de la intervención del juez constitucional¹⁸.

2.5. En este sentido, esta Sala advierte que el amparo examinado satisface el presupuesto de inmediatez, ya que fue interpuesto dentro de un plazo razonable, pues el actor presentó la demanda de tutela el 7 de noviembre de 2019¹⁹, esto es, dentro del mes siguiente a la negativa de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda de proseguir con el trámite de valoración de pérdida de capacidad laboral ante la omisión de pago de los honorarios contemplados en el Decreto 1072 de 2015²⁰.

– Subsidiariedad

2.6. Esta Corporación ha expresado que el juez que estudia la procedencia de la acción de tutela debe tener en cuenta que esta es un mecanismo sumario y preferente creado para la protección de los derechos fundamentales, que se caracteriza por ser residual o supletorio, obedeciendo a la necesidad de preservar las competencias atribuidas por el legislador a las diferentes autoridades a partir de los procedimientos ordinarios o especiales, en los que también se protegen prerrogativas de naturaleza constitucional²¹. Así pues, el recurso de amparo no puede convertirse en un instrumento alternativo, sustitutivo, paralelo o complementario de las diversas vías existentes en el ordenamiento jurídico, salvo que las mismas sean ineficaces, no idóneas o se configure un perjuicio irremediable²².

1. Problema jurídico y esquema de resolución

3.1. Corresponde a la Corte determinar si la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda vulneró los derechos fundamentales de Luis Alberto Zapata al exigirle el pago de los honorarios contemplados en el Decreto 1072 de 2015 como condición para emitir el dictamen de pérdida de capacidad laboral que requiere para acceder a la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado, a pesar de que no cuenta con los recursos económicos para cancelar el valor de los mismos.

3.2. Con tal propósito, este Tribunal (i) reiterará brevemente su jurisprudencia referente al pago de honorarios a las juntas de calificación y al acceso a la prestación humanitaria periódica para las víctimas de la violencia, para luego, (ii) solucionar el caso concreto.

1. El pago de honorarios a las juntas de calificación y el acceso a la prestación humanitaria periódica para las víctimas de la violencia

4.1. En el artículo 46 de la Ley 418 de 1997²⁵, el Congreso de la República contempló el derecho a la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado que padezcan “una pérdida del 50% o más de su capacidad laboral calificada con base en el Manual Único para la calificación de invalidez”, el cual se concreta en el pago mensual de un salario mínimo vigente para aquellas personas que no reciban una pensión a cargo del Sistema General de Seguridad Social.

4.2. Al respecto, en la Sentencia SU-587 de 2016²⁶, la Sala Plena de este Tribunal explicó que el mencionado “derecho fue creado como una manifestación de los deberes constitucionales del Estado, no solo con el propósito de garantizar la efectividad de los derechos de la población víctima del conflicto armado (CP art. 2), sino también con miras a mitigar los impactos que dicho escenario ha creado en la satisfacción de sus necesidades

básicas, con ocasión de la afectación producida en su capacidad laboral”.

4.3. Igualmente, en la providencia de unificación en comento, esta Corporación indicó que “la relevancia de este auxilio radica entonces en que permite brindar una herramienta para procurar el aseguramiento de un entorno mínimo de subsistencia para una población que se encuentra en situación de especial vulnerabilidad, frente a la cual, en virtud del artículo 13 del Texto Superior, el Estado tiene el deber de promover condiciones acordes con la realización de la igualdad material, a través de una especie de acción afirmativa, que asegure la efectividad de sus derechos en términos de dignidad”.

4.4. Ahora bien, en desarrollo del artículo 46 de la Ley 418 de 1997, en el artículo 2.2.9.5.1127 del Decreto 1072 de 201528, el Gobierno Nacional dispuso que a efectos de acreditar el porcentaje de pérdida de capacidad laboral requerido para acceder a la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado, “los interesados deben acudir directamente a la Junta Regional de Calificación de Invalidez que corresponda según la jurisdicción de su lugar de domicilio, demostrando el interés jurídico y la historia clínica que reflejen los hechos de la fecha en que ocurrió el acto de violencia que causó la invalidez”.

4.5. Asimismo, en el artículo 2.2.5.1.1629 del referido acto reglamentario, el Presidente de la República estipuló que “las juntas regionales y nacional de calificación de invalidez recibirán de manera anticipada por la solicitud de dictamen, sin importar el número de patologías que se presenten y deban ser evaluadas, el equivalente a un (1) salario mínimo mensual legal vigente de conformidad con el salario mínimo establecido para el año en que se radique la solicitud, el cual deberá ser cancelado por el solicitante”.

4.6. Sobre el particular, en la Sentencia T-067 de 201930, esta Corte consideró que si bien de conformidad con el derecho positivo, le corresponde al interesado en el reconocimiento de la

aludida prestación asumir el costo de los honorarios de la junta de calificación de invalidez respectiva, lo cierto es que dicha exigencia “no puede constituirse en un obstáculo insuperable que llegue a desconocer el derecho a acceder a la reparación integral de víctimas de la violencia”.

4.7. En este sentido, en la referida providencia, atendiendo a las obligaciones derivadas del principio constitucional de solidaridad³¹, esta Corporación determinó que a fin de evitar la vulneración de los derechos fundamentales de las personas interesadas en acceder a la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado que encuentren en incapacidad económica de asumir el costo de los honorarios requeridos para el trámite de la valoración de pérdida de capacidad laboral respectiva, le corresponde a las juntas regionales de calificación otorgarles opciones de pago de los mismos (v.gr. financiación o diferimiento del valor)³².

4.8. Así pues, este Tribunal resaltó que una solución constitucional a la tensión que surge entre los intereses de las partes en casos como el examinado, consiste en que se celebre un acuerdo de pago respecto a la forma en la que el interesado deberá cancelar los honorarios, el cual atienda a las condiciones económicas del solicitante y garantice la realización de la valoración, pero que, a su vez, asegure la satisfacción del costo del dictamen a fin de no desconocer el especial sistema de financiación de las juntas de calificación³³.

4.9. Con todo, esta Corte aclaró que “la calificación no puede estar supeditada al cumplimiento total del acuerdo, pues esto podría posponer de manera prolongada e injustificada la posibilidad de acceder a la prestación humanitaria periódica para víctimas del conflicto”. Empero, esta Corporación precisó que “lo anterior no obsta para que, en caso de incumplimiento del acuerdo (...), la junta regional de calificación (...) inicie las acciones judiciales que considere pertinentes para hacer efectivo el acuerdo pactado”³⁴.

4.10. En este orden de ideas, a partir de la obligación que tienen las autoridades de atender el precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional³⁵, esta Sala considera que se vulneran los derechos fundamentales al mínimo vital y a la asistencia como víctima del conflicto armado de una persona cuando, a pesar de manifestar su imposibilidad económica de asumir el costo de los honorarios de la valoración de pérdida de capacidad laboral requerida para acceder a la prestación contemplada en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997, la junta regional de calificación de invalidez no le ofrece la opción de celebrar un acuerdo de pago a efectos de sufragar el costo del mismo y, con ello, crea una barrera de acceso insuperable a dicha subvención³⁶.

4.11. En consecuencia, en los casos en los que una persona ponga en conocimiento del juez constitucional la ocurrencia de dicha omisión, el remedio judicial que debe adoptarse es disponer que entre las partes se celebre un acuerdo de pago y se proceda con la calificación de pérdida de capacidad laboral del accionante.

1. Caso concreto

5.1. En esta ocasión, la Corte revisa el fallo de única instancia proferido el 20 de noviembre de 2019 por el Juzgado Promiscuo Municipal de La Virginia³⁷, en el cual denegó el amparo solicitado por Luis Alberto Zapata, al estimar que la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda no vulneró sus derechos fundamentales, comoquiera que actuó al tenor de lo dispuesto en el Decreto 1072 de 2015, el cual exige el pago de los honorarios como condición para emitir el dictamen de pérdida de capacidad laboral que requiere para acceder a la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado.

5.2. Al respecto, la Sala discrepa de la decisión de instancia, puesto que la exigencia absoluta del pago de los honorarios como condición para emitir el dictamen de pérdida de capacidad laboral necesaria para el reconocimiento de la prestación contemplada en el artículo 46 de la

Ley 418 de 1997 en favor de las víctimas de la violencia, constituye una barrera de acceso insuperable a la reparación integral de las víctimas cuando: (i) el interesado pone de presente su incapacidad económica para sufragar el valor correspondiente, y (ii) no se le ofrece una alternativa para cancelar el costo de la valoración respectiva, como sucedió con el ciudadano Luis Alberto Zapata.

5.3. En efecto, en primer lugar, como lo aceptó en la contestación de la acción de tutela la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda al señalar que “el actor ha informado que no cuenta con la capacidad monetaria para sufragar los honorarios”³⁸, es claro que Luis Alberto Zapata ha puesto de presente su imposibilidad económica de costear el valor de la valoración que requiere a efectos de acceder a la prestación humanitaria periódica para las víctimas de la violencia.

5.4. Sobre el particular, la Corte resalta que la manifestación de incapacidad económica del accionante debe tenerse como cierta en virtud de lo dispuesto en el artículo 83 de la Constitución, en el cual se establece que la buena fe se presumirá en todas las gestiones que los particulares adelanten ante las autoridades públicas³⁹.

5.5. En segundo lugar, esta Corporación evidencia que la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda no le ofreció a Luis Alberto Zapata la oportunidad de celebrar un acuerdo de pago a efectos de cancelar el valor de sus honorarios y acceder a la valoración de pérdida de capacidad laboral que requiere, comoquiera que se limitó a informarle la obligación de asumir dicho costo y a dar por finalizado el trámite ante el incumplimiento de la misma, a pesar de que el actor en al menos dos oportunidades puso de presente sus dificultades económicas⁴⁰.

5.6. Por lo anterior, este Tribunal revocará la decisión de instancia y, en su lugar, tutelaré los derechos fundamentales al mínimo vital y a la asistencia como víctima del conflicto armado

de Luis Alberto Zapata. En consecuencia, esta Corte ordenará que:

(i) En el término de 10 días siguiente a la notificación de esta providencia, la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda se ponga en contacto con Luis Alberto Zapata a fin de celebrar un acuerdo de pago dirigido a determinar las condiciones en las que serán cancelados los honorarios exigidos para proceder con la valoración de su pérdida de capacidad laboral.

(ii) Una vez celebrado el acuerdo de pago respectivo y sin que sea oponible la obligación de pago del total de los honorarios, dentro de los 10 días siguientes, la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda proceda a realizar la valoración de la pérdida de capacidad laboral de Luis Alberto Zapata, así como a proferir el dictamen correspondiente.

III. DECISIÓN

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 el fallo de única instancia proferido por el Juzgado Promiscuo Municipal de La Virginia (Risaralda), el 20 de noviembre de 2019, que denegó el amparo solicitado; y, en su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales al mínimo vital y a la asistencia como víctima del conflicto armado de Luis Alberto Zapata.

Segundo.- ORDENAR a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda que, en el término de diez (10) días siguiente a la notificación de esta sentencia, se ponga en contacto con Luis Alberto Zapata a fin de celebrar un acuerdo de pago dirigido a determinar las condiciones en las que serán cancelados los honorarios exigidos para proceder con la valoración de su pérdida de capacidad laboral.

Tercero.- ORDENAR a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda que, una vez celebrado el acuerdo de pago dispuesto en el numeral anterior y sin que sea oponible la obligación de pago del total de los honorarios, dentro de los diez (10) días siguientes, proceda a realizar la valoración de la pérdida de capacidad laboral de Luis Alberto Zapata, así como a proferir el dictamen correspondiente que requiere para tramitar el reconocimiento de la prestación humanitaria periódica para las víctimas de la violencia.

Cuarto.- INSTAR al ciudadano Luis Alberto Zapata para que celebre un acuerdo de pago que se acomode a su situación económica y le permita asumir el valor de la valoración de su pérdida de capacidad laboral y, con ello, tramitar el reconocimiento de la prestación humanitaria periódica para las víctimas de la violencia.

Quinto.- Por Secretaría General, LÍBRESE las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la página web de la Corte Constitucional y cúmplase.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

A LA SENTENCIA T-343/20

Referencia: Expediente T-7781236

Magistrado Ponente:

Luis Guillermo Guerrero Pérez

Con el debido respeto por las decisiones de la Sala, en el presente caso no estoy de acuerdo con lo decidido en el sentido de “INSTAR” al demandante a que celebre un acuerdo de pago que se acomode a su situación económica y le permita asumir el valor de la valoración de su pérdida de capacidad laboral y, con ello, tramitar el reconocimiento de la prestación humanitaria periódica para las víctimas de la violencia, con el argumento de que la tensión que surge entre las personas interesadas en acceder a la mencionada prestación que se encuentren en incapacidad económica de asumir el costo de los honorarios requeridos para el correspondiente trámite ante la Junta de Calificación de Invalidez tiene como solución constitucional la celebración de esa clase acuerdos.

De conformidad con el régimen jurídico aplicable, las entidades aseguradoras del Sistema⁴¹ tienen a su cargo el deber de valorar la pérdida de capacidad laboral de sus afiliados, para lo cual cuentan con la capacidad técnica e institucional para dicha evaluación. Sólo si se

cuestiona la calificación el asunto será remitido a las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez del orden regional. Así lo establece el Decreto Ley 019 de 2020⁴², inciso segundo del artículo 142 que modificó el 41 de la Ley 100 de 1993⁴³, el cual fue declarado exequible mediante Sentencia C-120 de 2020⁴⁴.

Lo anterior es posible en la medida en que dicho auxilio si bien tiene como fin “mitigar los impactos producidos en el marco del conflicto armado interno, hecho distinto a las contingencias que cubren las prestaciones de la Ley 100 de 1993, las cuales benefician a los trabajadores activos, que efectuaron aportes al sistema...”⁴⁵, comparte con la prestación social del Sistema General de Pensiones algunos aspectos tales como: el porcentaje de pérdida de capacidad laboral, la calificación con base en el Manual Único para la Calificación y la periodicidad del pago.

Corroborar lo expuesto el hecho de que la pensión especial de vejez para víctimas del conflicto armado se encuentra consagrada en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997, el cual continúa vigente en el ordenamiento jurídico a pesar de que no fue prorrogado por las Leyes 1106 de 2006 y 1421 de 2010 porque la Corte en Sentencia C-767 de 2014 declaró la exequibilidad de los artículos 1º de las citadas leyes, “en el entendido que las víctimas del conflicto armado interno, que sufrieren una pérdida del 50% o más de su capacidad laboral calificada con base en el Manual Único para la Calificación de Invalidez expedido por el Gobierno Nacional, tendrán derecho a una pensión mínima legal vigente, de acuerdo con lo contemplado en el Régimen General de Pensiones de la Ley 100 de 1993, siempre y cuando carezcan de otras posibilidades pensionales y atención en salud”.

Adicionalmente, resulta importante destacar que, con esta alternativa el procedimiento de calificación de capacidad laboral sería más célere y se racionalizaría el trámite para estas personas que son de especial protección constitucional, no sólo por su condición física, sino por ser víctimas del conflicto armado y respecto de quienes el pago de un salario mínimo legal vigente, incluso, en cuotas, sigue siendo excesivo dados sus limitados recursos

económicos.

Recuérdese que la importancia de este auxilio radica en que permite brindar una herramienta a una población que se encuentra en situación de especial vulnerabilidad con el fin procurarle el aseguramiento de un entorno mínimo de subsistencia, lo cual resulta acorde con el deber del Estado de promover condiciones acordes con la realización de la igualdad material, a través de una especie de acción afirmativa, que asegure la efectividad de los derechos en términos de dignidad⁴⁶.

Por las razones expuestas, salvo el voto.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

1 Cfr. Copia de la solicitud (folio 5 del cuaderno principal).

2 Cfr. Copia de la respuesta a solicitud (folio 8 del cuaderno principal).

3 Cfr. Copia de la solicitud (folios 6 a 7 y 9 del cuaderno principal).

4 Cfr. Copia de la respuesta a solicitud (folio 8 del cuaderno principal).

5 Folios 1 a 4 del cuaderno principal.

6 Folio 13 del cuaderno principal.

7 Folios 17 a 18 del cuaderno principal.

8 Folios 20 a 23 del cuaderno principal.

9 Folios 1 a 11 del cuaderno de revisión.

10 Acuerdo 02 de 2015.

11 “Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...) 9. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales (...)”.

12 “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política.”

13 “Artículo 10. Legitimidad e interés. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante”.

14 Supra I, 2.

15 “Artículo 5. Procedencia de la acción de tutela. La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2 de esta ley”.

16 Cfr. Artículo 4° del Decreto 1352 de 2013.

17 Supra I, 2. En relación con la legitimación en la causa por pasiva en asuntos como el examinado, esta Corporación ha resaltado que: (i) si bien, inicialmente, a partir del vacío normativo existente sobre la materia, se consideró que las entidades prestadoras de salud -EPS- estaban facultadas para realizar la calificación de pérdida de capacidad laboral requerida para acceder a la prestación humanitaria periódica para las víctimas de la violencia (Cfr. Sentencias T-463 de 2012, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-469 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; y T-399 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado); (ii) lo cierto es que

con la expedición del Decreto 600 de 2017, el cual adicionó el artículo 2.2.9.5.11 al Decreto 1072 de 2015, dicha posición fue rectificada, al estimarse que tenor literal de la referida norma “no queda duda que la entidad llamada a realizar esta valoración es la Junta Regional de Calificación de Invalidez correspondiente al lugar del domicilio del actor” (Cfr. Sentencias T-220 de 2018, M.P. Diana Fajardo Rivera). En la misma línea argumentativa, en la Sentencia T-067 de 2019 (M.P. Alejandro Linares Cantillo), reiterando la posición fijada en el fallo SU-587 de 2016 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez), este Tribunal tomó nota de que la prestación humanitaria periódica para las víctimas de la violencia, “al no ser propiamente una pensión”, sino una “subvención especial”, “no hace parte del Sistema General de Seguridad Social”, por lo que, “en principio, no le son aplicables las reglas dispuestas para la protección del derecho fundamental a la seguridad social”.

18 Cfr. Sentencia T-212 de 2014 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

19 Supra I, 2.1.

20 Supra I, 1.4.

21 Al respecto, ver, entre otras, las sentencias T-129 de 2009 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), T-335 de 2009 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), SU-339 de 2011 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto) y T-664 de 2012 (M.P. Adriana María Guillén Arango).

22 Cfr. Sentencia T-833 de 2014 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

23 Cfr. Artículo 4° del Decreto 1352 de 2013.

24 En esta línea argumentativa, en la Sentencia T-067 de 2019 (M.P. Alejandro Linares Cantillo), al pronunciarse sobre un caso similar al estudiado, esta Corporación explicó que “con relación a la idoneidad del mecanismo judicial principal, la Sala considera que no es claro que el accionante pueda con éxito, a través de un proceso ante la Jurisdicción Ordinaria Laboral y de la Seguridad Social, buscar la exoneración del pago de los honorarios y así acceder al trámite de la calificación de que trata el Decreto 600 de 2017 (...). Por ello, obligar al accionante para que acuda a los jueces para obtener una respuesta a si la junta debe o no realizar la calificación de la invalidez, y luego, si es el caso, iniciar otro proceso ordinario contra la calificación otorgada por la junta, implicaría un retardo injustificado y en cierta

medida infructuoso, en la decisión definitiva sobre si le asiste o no el derecho de ser beneficiario de la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado”.

25 “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”.

26 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

27 Adicionado por el artículo 1° del Decreto 600 de 2017.

28 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo”.

29 Correspondiente al artículo 20 del Decreto 1352 de 2013, “por el cual se reglamenta la organización y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez, y se dictan otras disposiciones”.

30 M.P. Alejandro Linares Cantillo.

31 Al respecto, cabe resaltar que, en la Sentencia T-032 de 2020 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez), esta Sala de Revisión afirmó que “la solidaridad representa un límite al ejercicio de los derechos propios, pues en algunas ocasiones la aplicación de sus mandatos puede derivar en la restricción parcial de los intereses de uno o varios sujetos con el propósito de beneficiar a otros, en especial, a quienes se encuentran en una condición de vulnerabilidad”.

32 En este sentido, en la Sentencia T-067 de 2019 (M.P. Alejandro Linares Cantillo) se recordó que “la Corte Constitucional en algunos casos excepcionalísimos se ha pronunciado sobre la posibilidad de diferimiento del pago de deudas a un organismo de carácter privado con miras al disfrute de un derecho fundamental. En esos casos, si bien no es posible ordenar al sujeto de derecho privado eximir del pago a los obligados, sí se ha optado por que el juez constitucional valore la real imposibilidad del obligado de cumplir, para que así las partes acuerden la suscripción de un acuerdo de pago, fijación de plazos e intereses”.

33 Sobre el particular, en la Sentencia T-067 de 2019 (M.P. Alejandro Linares Cantillo) se explicó que “que las juntas de calificación se financian, principalmente, con el pago de los honorarios provenientes de las EPS, de las ARL, de las aseguradoras o de quienes acuden de

manera particular para solicitar la calificación, como es el caso de los aspirantes a la prestación humanitaria periódica para víctimas del conflicto. Por lo tanto, ordenar la elaboración de un dictamen de pérdida de capacidad laboral en el caso concreto, de manera gratuita, tendría tres consecuencias: (i) que dineros provenientes de recursos parafiscales destinados a las prestaciones a cargo del sistema general de pensiones sean utilizados para costear la elaboración de un dictamen especial de PCL con fines diferentes a asuntos propios de la seguridad social; (ii) que sujetos de derecho privado (miembros de la junta en calidad de peritos) terminen asumiendo el costo de la calificación, sin estar obligados legalmente a ello; (iii) y, que se permita el acceso a una medida de protección social, sin el cumplimiento pleno de los requisitos exigidos por el legislador”.

34 Sentencia T-067 de 2019 (M.P. Alejandro Linares Cantillo).

35 En la Sentencia C-634 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), esta Corporación indicó que las autoridades administrativas, “habida de que carecen del grado de autonomía que sí tienen las autoridades judiciales, el acatamiento del precedente jurisprudencial es estricto, sin que resulte admisible la opción de apartarse del mismo. Ello en el entendido que la definición, con fuerza de autoridad, que hacen las altas cortes del contenido y alcance de los derechos y, en general, de las reglas constitucionales y legales, resulta imperativa para la administración”.

37 Supra I, 5.

38 Supra I, 4.

39 Cfr. Sentencias T-970 de 2008 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra); T-260 de 2017 (M.P. Alberto Rojas Ríos) y T-329 de 2018 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger).

40 Supra I, 1.2. y 1.4.

41 El Instituto de Seguros Sociales (hoy Colpensiones), las Entidades Promotoras de Salud, las Administradoras de Riesgos Laborales y las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte.

42 “Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”

43 El inciso segundo del artículo 142 del Decreto Ley 019 de 2012, señala:

“ARTÍCULO 142. CALIFICACIÓN DEL ESTADO DE INVALIDEZ. El artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 52 de la Ley 962 de 2005, quedará así: “Corresponde al Instituto de Seguros Sociales, Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES-, a las Administradoras de Riesgos Profesionales - ARP, a las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte, y a las Entidades Promotoras de Salud EPS, determinar en una primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez y el origen de estas contingencias. En caso de que el interesado no esté de acuerdo con la calificación deberá manifestar su inconformidad dentro de los diez (10) días siguientes y la entidad deberá remitirlo a las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez del orden regional dentro de los cinco (5) días siguientes, cuya decisión será apelable ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, la cual decidirá en un término de cinco (5) días. Contra dichas decisiones proceden las acciones legales. || [...]”.

44 La Corte concluyó que el inciso segundo del Artículo 142 del Decreto Ley 019 de 2012 no es contrario a la Constitución y, por tanto, lo declaró exequible al considerar “que la medida acusada era razonable, por cuanto propende por un fin legítimo (lograr agilizar y hacer más eficiente el trámite), mediante el ejercicio de una facultad regulativa (establecer una competencia) que es idónea para lograr el fin que se busca (evitar que los trámites en los que las aseguradoras consideran que sí hay lugar a una pérdida de capacidad laboral y ocupacional tengan que esperar a que se adelante el proceso administrativo ante las juntas regionales)”

45 SU-587 de 2016.

46 Ibídem.