

Sentencia T-033/04

PENSION DE INVALIDEZ-Fundamental por conexidad

JUNTA DE CALIFICACION DE INVALIDEZ-Determinación de la pérdida de capacidad laboral

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

ACCION DE TUTELA-Cumplimiento de obligaciones de hacer ordenadas en providencias judiciales/DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Cumplimiento de lo ordenado por los jueces

La acción de tutela es un instrumento adecuado para lograr el cumplimiento de las obligaciones de hacer ordenadas en sentencia judicial o en auto. 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. 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.

JUNTA DE CALIFICACION DE INVALIDEZ-No está obligada a practicar la valoración médica si no se le cancelan los honorarios respectivos

SEGURO SOCIAL-Pago de honorarios a junta de calificación de invalidez para valoración de incapacidad laboral

Referencia: expedientes T-819181 y 820017

Peticionarios: León Espinosa y Héctor Quintero

Procedencia: Juzgado 10 Laboral de Circuito de Medellín

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá, D. C., veintidos (22) de enero de dos mil cuatro (2004).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Marco Gerardo Monroy Cabra quien la preside, Eduardo Montealegre Lynett y Alvaro Tafur Galvis, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los fallos dictados por el Juzgado 10 Laboral de Medellín y por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín, dentro de las acciones de tutela instauradas por León Albeiro Espinosa Cadavid y Héctor Dario Quintero Rojas contra el Instituto de Seguros Sociales y la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia.

ANTECEDENTES

El expediente # 819181 contiene la tutela del señor León Albeiro Espinosa. El expediente # 820017 se refiere a la tutela instaurada por el señor Héctor Quintero. La Sala de Selección #11 de 25 de noviembre de 2003 ordenó la acumulación por tratarse de casos similares; en efecto:

Expediente N° T- 819181

El señor León Albeiro Espinosa Cadavid es discapacitado y carece de ingresos.

Instauró en el Juzgado 13 Laboral de Medellín un proceso ordinario laboral contra el Instituto de los Seguros Sociales, solicitando el reconocimiento y pago de pensión por invalidez.

La pérdida de la capacidad laboral debe ser determinada por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia, dictamen que es indispensable para saber si el señor Espinosa tiene o no derecho a la pensión de invalidez.

En la primera audiencia de trámite, el Juzgado 13 Laboral del Circuito de Medellín decretó la prueba, ordenó la remisión del expediente a la Junta Regional y determinó que los honorarios del dictamen corriesen a cargo del Instituto de los Seguros Sociales.

Reconoce el tutelante que él personalmente no le ha pedido a los Seguros Sociales que pague el examen.

El Instituto de los Seguros Sociales no cancela los honorarios y la Junta no practica el dictamen por tal motivo.

Tal situación, según el demandante, le afecta sus derechos fundamentales a la vida, la salud, seguridad social, mínimo vital, igualdad, derecho a recibir una pensión justa y digna. Por consiguiente, instauró la tutela a fin de que los Seguros Sociales cancelen los honorarios para la práctica del dictamen y, mientras tanto, “Se ordene a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia que de manera inmediata me practique la evaluación donde se me determine la pérdida de capacidad laboral, así el ISS se demore para cancelar los honorarios correspondientes que le toca asumir, porque no soy yo quien debo afrontar la demora del ISS en pagar lo que le corresponde”.

La Secretaria Técnica de la Junta de Calificación de Invalidez de Antioquia se opone a la concesión de la tutela; la considera temeraria porque el incumplimiento proviene de los Seguros Sociales y porque “... esta Junta solicitó al señor Espinosa Cadavid, tramitara ante su entidad de seguridad social correspondiente, la consignación de los honorarios de la Junta, dentro del término legal de cinco días señalado en el decreto 2463, lo cual no se cumplió y a la vez el demandante no volvió a comparecer a estas oficinas, personalmente o a través de su apoderado, a pesar de haberseles llamado telefónicamente a ambos”.

El Instituto de los Seguros Sociales no hizo ningún pronunciamiento sobre la tutela instaurada.

Expediente # T-820017

El señor Héctor Dario Quintero Rojas es discapacitado y carece de ingresos.

Instauró en el Juzgado 11 Laboral de Medellín un proceso ordinario laboral contra el Instituto de los Seguros Sociales, solicitando el reconocimiento y pago de pensión por invalidez.

La pérdida de la capacidad laboral debe ser determinada por la Junta Regional de Calificación

de Invalidez de Antioquia, dictamen que es indispensable para saber si el señor Espinosa tiene o no derecho a la pensión de invalidez. Por eso, en la primera audiencia de trámite, el Juzgado 11 Laboral del Circuito de Medellín decretó la prueba, ordenó la remisión del expediente a la Junta Regional y determinó que los honorarios del dictamen corriesen a cargo del Instituto de los Seguros Sociales. Pero, el Instituto de los Seguros Sociales no cancela los honorarios y la Junta no practica el dictamen por tal motivo.

Tal situación, según el demandante, le afecta sus derechos fundamentales a la vida, la salud, seguridad social, mínimo vital, igualdad, derecho a recibir una pensión justa y digna. Por consiguiente, instauró la tutela a fin de que los Seguros Sociales cancelen los honorarios para la práctica del dictamen y, mientras tanto, “Se ordene a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia que de manera inmediata me practique la evaluación donde se me determine la pérdida de capacidad laboral, así el ISS se demore para cancelar los honorarios correspondientes que le toca asumir, porque no soy yo quien debo afrontar la demora del ISS en pagar lo que le corresponde”.

La Secretaria Técnica de la Junta de Calificación de Invalidez de Antioquia se opone a la concesión de la tutela; la considera temeraria porque el incumplimiento proviene de los Seguros Sociales y porque “... esta Junta solicitó al señor Quintero Rojas, tramitara ante su entidad de seguridad social correspondiente, la consignación de los honorarios de la Junta, dentro del término legal de cinco días señalado en el decreto 2463, lo cual no se cumplió y a la vez el demandante no volvió a comparecer a estas oficinas, personalmente o a través de su apoderado, a pesar de haberseles llamado telefónicamente a ambos”.

El Instituto de los Seguros Sociales no hizo ningún pronunciamiento sobre la tutela instaurada.

PRUEBAS

Expediente N° T- 819181

Solamente aparece la información que la Secretaria Técnica de la Junta de Calificación de Invalidez de Antioquia remite al juez de tutela, reconociendo que el dictamen fue solicitado por un juzgado laboral, pero no se ha practicado porque el ISS no pagó lo correspondiente.

Expediente # 820017

Aparece:

La información que la Secretaria Técnica de la Junta de Calificación de Invalidez de Antioquia remite al juez de tutela, reconociendo que no se practicó el dictamen porque el ISS no pagó lo correspondiente.

Resumen de la historia clínica del peticionario, de la Sección nefrológica de la Unidad renal.

Cuadro clínico entregado por un laboratorio del Seguro Social.

SENTENCIAS OBJETO DE REVISION

Expediente N° T- 819181

El Juzgado 10 Laboral del Circuito de Medellín, el 11 de agosto de 2003, declaró improcedente la tutela. Considera que se trata de una reclamación económica no exigible por tutela; y, demás,

dice el a-quo, el interesado no le ha solicitado al ISS el pago del dictamen.

En segunda instancia conoció la Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín. Profirió sentencia el 15 de septiembre de 2003, confirmando la decisión del a-quo. A juicio de la Sala el pago del dictamen corresponde a la entidad de previsión social (Instituto de los Seguros Sociales); en caso de no hacerlo el ISS, la Junta de Calificación de Invalidez está autorizada para su cobro, inclusive judicialmente, trámite que no le corresponde al solicitante; sin embargo, “sería el propio juez del conocimiento del proceso ordinario quien está en la obligación de hacer cumplir la normatividad que regula la materia objeto de la tutela, ejerciendo sus poderes disciplinarios si es del caso (art. 39 C. P. C.), a fin de que el trámite procesal siga su curso normal, evitando dilaciones innecesarias”.

Expediente # 820017

El Juzgado 10 Laboral del Circuito de Medellín, el 19 de agosto de 2003, declaró improcedente la tutela. Considera que se trata de una reclamación económica no exigible por tutela. Según el a-quo ningún derecho fundamental se le ha violado al peticionario.

La Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín falló en segunda instancia el 25 de septiembre de 2003, confirmando la decisión del a-quo pero por razones diferentes.

Para el ad-quem, el pago del dictamen por parte de la entidad administradora de pensiones solo se da cuando se adelante ante ella la solicitud de pensión de invalidez, pero no cuando se trata de un asunto judicial. En este último evento, se aplican las normas procesales sobre dictamen pericial y por lo tanto “el juez del conocimiento puede nombrar a cualquier perito de la lista de auxiliares de la justicia, y quien solicita la práctica de la prueba debe correr con los honorarios de esos peritos, que en el caso de la Junta de Calificación de Invalidez están regulados por la propia ley, como ya vimos; debe el interesado, entonces, consignar los honorarios previamente en la institución bancaria que le sea señalada”.

FUNDAMENTOS Y CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

La Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional y el decreto 2591 de 1991; así mismo por la selección de los respectivos expedientes.

B. TEMAS JURIDICOS A TRATAR

En el presente caso la Corte debe analizar cuál es el procedimiento para practicar una evaluación por parte de la Junta Regional de Calificación de Invalidez, quien debe pagar el dictamen y qué ocurre si un Juez ordena que el valor del dictamen lo sufrague el organismo gestor de la seguridad social y éste no cumple con tal determinación. Para resolver, se reiterará jurisprudencia que existe al respecto.

1. Protección tutelar para la pensión de invalidez[1]

La pensión de invalidez es un derecho esencial e irrenunciable (C.P. art. 48). No sólo la íntima conexidad entre la pensión de invalidez y los derechos a la vida y el trabajo llevan a la Corte a afirmar su característica de derecho fundamental. La pensión de invalidez ostenta igualmente el carácter de fundamental cuando su titularidad se predica de personas de la tercera edad

(Sentencias T-426/92; T-011/93; T-135/93) o de disminuidos físicos, sensoriales o psíquicos (Sentencia T-427/92). Según la sentencia T-144/95, la pensión de invalidez en determinadas condiciones adquiere el carácter de fundamental. Al respecto expresa la Corte:

"3. La condición de disminuido físico, sensorial o psíquico - que subyace a la calificación médica de pérdida de la capacidad laboral como presupuesto del reconocimiento del derecho a la pensión de invalidez -, coloca a la persona afectada bajo la órbita del derecho a la igualdad y la hace acreedora de una protección especial del Estado por encontrarse en circunstancias de debilidad manifiesta (C.P. art. 13). El desconocimiento del derecho fundamental a la pensión de invalidez y a su pago oportuno puede entrañar igualmente una vulneración del derecho a la igualdad, en este caso al derecho a ser tratado de modo especial por encontrarse en una situación de desventaja frente a las demás personas (C.P. arts. 2 y 13). En consecuencia, no es desacertada la invocación del derecho a la igualdad por parte del accionante de tutela frente a lo que considera una omisión arbitraria de la autoridad pública que atenta contra sus derechos fundamentales".

2. Las Juntas de Calificación de Invalidez

Determinar la pérdida de capacidad laboral es un procedimiento reglado en el cual tienen mucha importancia los conceptos médicos y jurídicos de la entidad o personas que tengan competencia legal para hacerlo. Su objetivo principal (no único) es señalar el grado de invalidez, a fin de reconocer derechos a prestaciones asistenciales en el Sistema de Seguridad Social Integral. [2]

Existe procedimiento para acceder a la calificación de la pérdida de capacidad laboral que de origen a una pensión de invalidez por riesgo común (capítulo III del Título II de la Ley 100 de 1993)[3] y procedimiento para acceder a la calificación de la pérdida de capacidad laboral que de origen a una pensión de invalidez por riesgos profesionales (artículos 249 a 256 de la ley 100 de 1993, decreto ley 1295/94, ley 776 de 2002).

La determinación de la calificación de las contingencias le corresponde a diferentes entidades. El artículo 3° del decreto 2463 de 2002 establece:

**"CALIFICACION DEL GRADO DE PERDIDA DE LA CAPACIDAD LABORAL.
Corresponderá a las siguientes entidades calificar el grado de pérdida de la capacidad laboral en caso de accidente o enfermedad:**

Las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez decidirán sobre las solicitudes de calificación de pérdida de la capacidad laboral requeridas por las autoridades judiciales o administrativas, evento en el cual, su actuación será como peritos asignados en el proceso. Las Juntas de calificación de Invalidez también actuarán como peritos en los casos de solicitudes dirigidas por compañías de seguros cuando se requiera calificar la pérdida de capacidad laboral.

Las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez actuarán como segunda y última instancia, en la calificación tanto de los educadores afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio como de los servidores públicos de Ecopetrol, cuando se presenten controversias relacionadas con los dictámenes emitidos por los profesionales o entidades encargadas de la calificación de pérdida de la capacidad laboral de estas personas.

Las Entidades Promotoras de Salud y las Entidades Administradoras del Régimen Subsidiado, podrán calificar el grado de pérdida de la capacidad laboral en el evento

previsto en el artículo 163 de la ley 100 de 1993.

Las Entidades Administradoras de Riesgos Profesionales, sólo cuando se requiera determinar la incapacidad permanente parcial de sus afiliados.

Las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez en primera instancia en los siguientes casos:

Cuando se solicite la calificación de la invalidez, para el pago de prestaciones asistenciales y/o económicas por parte de las entidades administradoras del Sistema de Seguridad Social y entidades de previsión social o entidades que asuman el pago de prestaciones.

Cuando se presenten controversias relacionadas con los conceptos o dictámenes sobre incapacidad permanente parcial, emitidos por las entidades Administradoras de Riesgos Profesionales.

Cuando se presenten controversias relacionadas con los dictámenes emitidos por las Entidades Promotoras de Salud o Entidades Administradoras del Régimen Subsidiado, respecto de la calificación de la pérdida de la capacidad laboral, en el evento previsto en el artículo 163 de la ley 100 de 1993.

d) En la calificación de pérdida de la capacidad laboral de trabajadores de empresas privadas no afiliados al Sistema de Seguridad Social, cuando se encuentren en proceso de reclamación ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

En la calificación de pérdida de la capacidad laboral, para solicitar el pago de subsidio familiar ante las Cajas de Compensación Familiar.

Para efectos de calificación de pérdida de la capacidad laboral de las personas, en la reclamación de beneficios para cotización y pensiones por eventos terroristas otorgados por el Fondo de Solidaridad Pensional y en la reclamación de beneficios en casos de accidentes de tránsito y eventos catastróficos otorgados por el Fondo de Solidaridad y Garantía.

Cuando se requiera calificar la pérdida de capacidad laboral de las personas para reclamar los beneficios otorgados por la ley 361 de 1997.

La anterior calificación no se requiere cuando una entidad Administradora de Riesgos Profesionales, Entidad Promotora de Salud o entidad Administradora del Régimen subsidiado, la hubiera calificado previamente, si esa calificación sirviera para efecto de la reclamación u otorgamiento de estos beneficios.

6. La Junta Nacional de Calificación de Invalidez en segunda instancia, cuando se haya interpuesto recurso de apelación contra los dictámenes emitidos por las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez".

Como se aprecia, la calificación fundamentalmente le corresponde a las Juntas de Calificación de Invalidez, entidades creadas por la Ley 100 de 1993 que les confirió tal atribución.

El artículo 11 del decreto 2463 de 2002 caracterizó a dichas Juntas:

"NATURALEZA JURIDICA DE LAS JUNTAS DE CALIFICACION DE INVALIDEZ.

Las Juntas de Calificación de Invalidez son organismos de creación legal, autónomos, sin ánimo de lucro, de carácter privado, sin personería jurídica, cuyas decisiones son de carácter obligatorio. Sus integrantes son designados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de conformidad con lo señalado en el artículo 17 del presente decreto, no tienen el carácter de servidores públicos, no devengan salario, ni prestaciones sociales, sólo tienen derecho a los honorarios establecidos en el presente decreto.

Los dictámenes de las Juntas de Calificación de Invalidez no son actos administrativos y sólo pueden ser controvertidos ante la justicia laboral ordinaria con fundamento en el artículo 2 del Código de Procedimiento Laboral".

Las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez tienen jurisdicción definida por el gobierno nacional y sus funciones también están especialmente señaladas en el artículo 14 del decreto 2463 de 2002. La Junta Nacional de Calificación de Invalidez (que conoce en segunda instancia), ejerce las funciones indicadas en el artículo 13 del decreto antes citado.

3. El pago de honorarios a las Juntas de Calificación de Invalidez, en principio, no le corresponde al trabajador

Los integrantes de las Juntas de Calificación de Invalidez no reciben salario sino honorarios. Por eso, los artículos 42 y 43 de la ley 100 de 1993 establecen que los honorarios de los miembros de las Juntas serán pagados por la entidad de previsión o seguridad social a la cual se encuentre afiliado el afectado por la invalidez[4]/A>.

Dichos artículos fueron reglamentados por el decreto 2463 de 2002, que se aplica a todos los trabajadores y servidores públicos del territorio nacional de los sectores público y privado, trabajadores independientes afiliados al Sistema de Seguridad Social y pensionados por invalidez (inciso 1° del artículo 1° del citado decreto).

En ejercicio de la facultad reglamentaria, el artículo 50 del decreto 2463 de 2002, estableció en su primer y segundo inciso:

"Salvo lo dispuesto en el artículo 44 de la ley 100 de 1993, los honorarios de los miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez serán pagados por la entidad de previsión social, o quien haga sus veces, la administradora, la compañía de seguros, el pensionado por invalidez, el aspirante a beneficiario o el empleador.

"Cuando el pago de los honorarios de las Juntas de Calificación de Invalidez hubiere sido asumido por el interesado, tendrá derecho al respectivo reembolso por la entidad administradora de previsión social o el empleador, una vez la junta dictamine que existió el estado de invalidez o la pérdida de capacidad laboral".

La duda que arroja la anterior determinación queda aclarada jurisprudencialmente cuando la Corte Constitucional decidió la acusación que se formuló al artículo 43 del Decreto 1295 de 1995 que establecía: **"Controversias sobre la incapacidad permanente parcial, [...]**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 sentencia C-164 de 2000 declaró inexecutable la anterior determinación.

La razón para considerar que es inconstitucional que el costo del dictamen sea sufragado por el

trabajador solicitante, se predica para toda clase de controversias sobre incapacidad. En efecto, la Corte expresó lo siguiente:

"La seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio, que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, según los términos del artículo 48 de la Constitución, razón por la cual 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".

De la anterior premisa concluye la sentencia C-164 de 2000:

"Así, teniendo establecido que el servicio a la seguridad social es un servicio público obligatorio que debe garantizar los derechos fundamentales de los trabajadores y de los discapacitados, artículos 25 y 48 de la Constitución Política, no es de recibo que la entidad de previsión o seguridad social a la que se encuentra afiliado el trabajador, le imponga la obligación de pagar por la realización de una valoración de invalidez, cuando éste necesita conocer un dictamen que le permitirá acceder a la pensión de invalidez.

Con posterioridad, sentencia T-204 de 2002,[5] se generalizó así:

"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....."

"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."

En la sentencia T-701/02[6] también se dijo lo siguiente:

"Entonces, de la pregunta hecha, hay que decir que, a quien le corresponde pagar el examen para calificar una invalidez es a la entidad de previsión o seguridad social correspondiente, tal como lo ha dicho la jurisprudencia de la Corte y el artículo 43 de la Ley 100 de 1993, que al tenor expresa:

"Junta Nacional de Calificación de Invalidez. Los honorarios de los miembros de la junta serán pagados, en todo caso por la entidad de previsión o seguridad social correspondiente".

"Es claro entonces que, conforme a lo expresado por la Corte en sentencia C-164 de 2000 en la cual se declaró la inexecutable parcial del artículo 43 del Decreto 1295 de 1995, en caso de incapacidad permanente parcial que exija la evaluación médica del trabajador para establecer si existe o no y, en caso afirmativo, en qué grado una invalidez que le imposibilite o disminuya su

desempeño laboral, su derecho a la seguridad social incluye, también, la practica de los exámenes médicos que se requieran para que se rinda a la junta de invalidez el dictamen pericial correspondiente, pues, de no ser así, podría hacerse nugatorio el derecho a la pensión de quien, por su invalidez, más la necesita precisamente por las circunstancias personales en que ahora se encuentra."

La jurisprudencia relacionada armoniza con la ley 776 de 2002 que en su artículo 9° establece que cuando se acude a las Juntas de Calificación de Invalidez, queda a cargo de la entidad de Seguridad Social correspondiente el pago de honorarios y demás gastos; y, aunque se refiere preferencialmente a las Administradoras de Riesgos Profesionales, es una regla que puede ser aplicable a los casos en los cuales se persigue una pensión de invalidez, por los motivos expresados en las sentencias que se han transcrito.

4. Qué ocurre cuando el dictamen es ordenado por funcionario judicial?

Sea primero precisar que el artículo 24, numeral 13, del decreto 2463 de 2002, dice que la solicitud ante la Junta de Calificación de Invalidez puede ser formulada por "13. Las autoridades judiciales o administrativas, cuando éstas designen a las Juntas como peritos". Y, ya se indicó que según la ley 100 esta atribución de dictaminar en casos de Seguridad Social corresponde a dichas Juntas.

Pues bien, en el caso que dio origen a la sentencia T-204/02, anteriormente citada, el accionante solicitaba por medio de tutela que se ordenara el cumplimiento de un auto proferido por un juez de la República en el que se ordenaba la realización de tal prueba, necesaria para continuar el proceso judicial. La Sala estimó que la acción de tutela es un instrumento adecuado para lograr el cumplimiento de las obligaciones de hacer ordenadas en sentencia judicial o en auto. 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. Para la Corte 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.

La misma sentencia T-204/02 reitera la jurisprudencia consignada en la T-084/98 en la cual se dijo que la tutela es mecanismo adecuado para exigir el cumplimiento de providencias judiciales en las que se ordena una obligación de hacer, "consistente en este caso en realizar el examen de evaluación y calificación de la invalidez" (T-204/02).

5. Comportamiento de la Junta de Calificación de Invalidez que se niega a practicar una valoración por falta de pago

En la sentencia T-236A/02[7] se dijo:

"En efecto, la Junta de Calificación de Invalidez no está obligada a prestar sus servicios si no se efectúa el pago de los respectivos honorarios por parte de la "entidad de previsión o seguridad

social o la sociedad administradora o la compañía de seguros, a la que se encuentre vinculado el afiliado, el pensionado por invalidez, o el beneficiario invalido"[8]. Por tanto, la entidad respectiva deberá pagar un salario mínimo legal mensual[9], por concepto de honorarios de los miembros de la Junta de Calificación de Invalidez, los cuales deberán ser pagados en la secretaria de ésta, dentro de "los cinco días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, o del recurso. Caso contrario, se suspenderá su trámite"[10]. De esta manera, se colige que si la entidad correspondiente no ha cancelado los honorarios a la Junta de Calificación de Invalidez, ésta podrá negarse a practicar la valoración medica requerida por el afiliado.

En este caso, el demandado suspendió el trámite respectivo, en razón de que la entidad a la cual está afiliado el accionante no asumió los costos de la práctica del mencionado dictamen médico, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud en la secretaria de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá.

De esta manera, corresponde a la entidad a la cual se encuentra vinculado el actor asumir el pago de los honorarios de los miembros de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá. Sin embargo, la Sala de Revisión concluye que, por un lado, al no haberse dirigido la acción en contra de la entidad respectiva, mal podría ser condenada ahora en sede de tutela y, por otro, la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá no vulneró los derechos del accionante, pues no está obligada a practicar la valoración medica requerida por el peticionario, en virtud de que la entidad a la cual se encuentra afiliado no canceló los honorarios respectivos.

Por consiguiente, la Sala de conformidad con el precedente mencionado confirmara las sentencias de instancia, en razón de que la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá actuó conforme al ordenamiento jurídico, pues ésta no puede determinar el grado de invalidez del accionante si previamente la entidad a la que se encuentre vinculado no cancela el valor de los honorarios de aquella."

CASO CONCRETO

En los dos expedientes de tutela, acumulados, existen estos elementos en común:

- a. Los procesos ordinarios laborales fueron instaurados por los señores León Albeiro Espinosa Cadavid y Héctor Darío Quintero Rojas, contra el Instituto de los Seguros Sociales; y mediante auto proferido en audiencia de trámite se ordenaron los dictámenes de valoración de invalidez a los señores Espinosa y Quintero.
- b. Los juzgados ordenaron que los dictámenes fueran practicados a costa del Instituto de Seguros Sociales y esta decisión judicial no está cuestionada.
- c. La Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia se ha negado a practicar los exámenes porque no se han cancelado los honorarios correspondientes.
- d. La demora entorpece la normal continuación de los procesos laborales y el derecho que podrían tener los demandantes a que se los pensionara por invalidez.

Según las consideraciones hechas en el presente fallo y teniendo en cuenta la jurisprudencia constitucional anteriormente transcrita, la orden del juez debe ser cumplida y por lo tanto los Seguros Sociales deben sufragar lo correspondiente a los dictámenes y por este aspecto prospera la tutela. En efecto, el no pago de la valoración de la incapacidad laboral afecta los derechos a la seguridad social, el debido proceso y el acceso a la justicia, como se dejó explicado en los considerandos de esta sentencia.

No prospera el amparo contra la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia

porque su proceder se ajustó a las normas legales y porque como lo dijo la sentencia T-236A/02[11] : "En efecto, la Junta de Calificación de Invalidez no está obligada a prestar sus servicios si no se efectúa el pago de los respectivos honorarios por parte de la "entidad de previsión o seguridad social o la sociedad administradora o la compañía de seguros, a la que se encuentre vinculado el afiliado, el pensionado por invalidez, o el beneficiario invalido" .

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución

RESUELVE:

PRIMERO. REVOCAR las sentencias proferidas por el Juzgado 10 Laboral del Circuito de Medellín, el 11 de agosto de 2003, y por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín, el 15 de septiembre de 2003, y en su lugar CONCEDER la tutela por las razones expuestas en el presente fallo. En consecuencia, ORDENAR al Instituto de los Seguros Sociales que en el término de cuarenta y ocho horas (48) a partir de la notificación de esta sentencia de revisión, proceda a pagar el costo del dictamen que efectuará la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DE ANTIOQUIA al señor LEON ALBEIRO ESPINOSA CADAVID, con fundamento en la orden proferida por el Juzgado 13 Laboral del Circuito de Medellín.

SEGUNDO. REVOCAR las sentencias proferidas por el Juzgado 10 Laboral del Circuito de Medellín, el 19 de agosto de 2003, y por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín el 25 de septiembre de 2003, en su lugar CONCEDER la tutela por las razones expuestas en el presente fallo. En consecuencia, ORDENAR al Instituto de los Seguros Sociales que en el término de cuarenta y ocho horas (48) a partir de la notificación de esta sentencia de revisión, proceda a pagar el costo del dictamen que efectuará la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DE ANTIOQUIA al señor HECTOR DARIO QUINTERO ROJAS, con fundamento en la orden proferida por el Juzgado 11 Laboral del Circuito de Medellín.

TERCERO. Por Secretaria, LÍBRESE la comunicación prevista por el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LINETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

[1] Ver T-152/98, T-619/95, T-065/96, T-799/99, T-888/99, T-1698/00, T-1160^a/91, T-714/00, T-1154/01, C-617/01.

[2] Por ejemplo, el establecimiento de indemnizaciones en casos de accidentes de tránsito, eventos catastróficos o terroristas, establecimiento de indemnizaciones o pensiones en accidentes de trabajo, la ampliación de cobertura familiar en el Sistema de Seguridad social en Salud, el acceso a subsidios en la cotización al Sistema de Seguridad Social en Pensiones otorgados por el Fondo de Solidaridad Pensional o el acceso a subsidios de Cajas de Compensación Familiar.

[3] Ver sentencia del Consejo de Estado de 24 de abril de 1997

[4]/A> En el texto "Riesgos profesionales" publicado por la Procuraduría General de la Nación y el Ministerio del Trabajo, la doctora Ana Pilar Pereira Morales dice:

"Los honorarios que se pagan a la Junta para cada caso corresponden a un salario mínimo legal mensual vigente y deben ser asumidos por la entidad administradora del Sistema de Seguridad Social o entidad de previsión social correspondiente, salvo cuando se trata de personas que aspiran a beneficios otorgados por Cajas de Compensación Familiar, Fondo de Solidaridad Pensional, FOSYGA, o los planteados en la ley 361 de 1997, para vinculación laboral o disminución de impuestos, en cuyo caso los honorarios son asumidos por la persona interesada.

En los casos enviados por entidades judiciales también se deben cancelar los honorarios correspondientes, a cargo del interesado o de quien haya sido autorizado por el juez, excepto los correspondientes a la justicia penal, los cuales son gratuitos.

El no pago de los honorarios no suspende el trámite pero da lugar a su cobro judicial por parte de la Junta de Calificación de Invalidez".

[5] M.P. Manuel José Cepeda

[6] M.P. Alfredo Beltrán Sierra

[7] M.P. Eduardo Montealegre Lynett

[8] Artículo 40 del Decreto 1346 de 1994, modificado por el artículo 1 del Decreto 524 de 2000.

[9] Al respecto, el inciso 3 del Artículo 40 del Decreto 1346 de 1994, modificado por el artículo 1 del Decreto 524 de 2000, dispone lo siguiente: "Por cada dictamen emitido en primera instancia, la entidad correspondiente deberá pagar, como honorarios, una suma equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual al momento de la solicitud".

[10] Ibidem

[11] M.P. Eduardo Montealegre Lynett



Última actualización: 5 de febrero de 2021 - Diario Oficial No. 51567 - Enero 24 de 2021

