

Sentencia T-067/19

Referencia: Expediente T-6.727.220

Acción de tutela instaurada por: José Uriel Guillén Ríos en contra de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Caldas.

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D.C., veinte (20) de febrero de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado y los Magistrados Antonio José Lizarazo Ocampo y Alejandro Linares Cantillo, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

ANTECEDENTES

LA DEMANDA DE TUTELA

El señor José Uriel Guillén Ríos, actuando en nombre propio, interpuso acción de tutela el día 27 de noviembre de 2017 en contra de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Caldas, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la seguridad social, al debido proceso y a la vida digna, como consecuencia de la decisión adoptada por la accionada, en el sentido de condicionar la realización de la calificación de su pérdida de capacidad laboral al pago de honorarios y a la entrega de su historia clínica.

HECHOS RELEVANTES

José Uriel Guillén Ríos en la actualidad cuenta con 49 años[1], está reconocido como víctima de la violencia[2], se desempeña como vendedor de verduras en la Galería de Manizales[3] y está afiliado al Sistema de Seguridad Social en Salud del Régimen Subsidiado.

El 22 de noviembre de 2016, José Uriel Guillén Ríos, solicitó a la Administradora Colombiana de Pensiones (en adelante Colpensiones) el reconocimiento y pago de la "pensión por incapacidad laboral como víctima de desplazamiento forzado"[5]. Con tal fin adjuntó: (i) formulario de Colpensiones, (ii) copia de la cédula y del carné de la EPS Saludvida, (iii) formato de información EPS, (iv) calificación de la pérdida de capacidad laboral realizada por la EPS Saludvida, (v) declaración de imposibilidad de acceder a otra pensión, (vi) certificación de su calidad de víctima del conflicto y (vii) copia de las historias clínicas.

Mediante Resolución SUB34117 del 17 de abril de 2017 y con fundamento en lo dispuesto en el Decreto 600 de 2017[6], Colpensiones resolvió declarar su falta de competencia para resolver la solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de invalidez requerida por el accionante. En consecuencia, remitió el expediente pensional al Ministerio de Trabajo.

El 30 de junio de 2017, el Ministerio del Trabajo, informó al accionante que con el fin de iniciar el trámite de reconocimiento de la prestación solicitada, era necesario aportar el dictamen de

calificación de pérdida de capacidad laboral, en adelante PCL, expedido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez, tal como lo exige el Decreto 600 de 2017[8].

El 22 de agosto de 2017, José Uriel Guillén Ríos solicitó a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Caldas "valoración por pérdida de capacidad laboral, con destino a trámite ante el Mintrabajo, de Prestación Económica Periódica de Invalidez como Víctima"[9].

El 4 de septiembre de 2017, el director administrativo y financiero de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Caldas, requirió al accionante para que allegara la historia clínica "que refleje los hechos de la fecha en que incurrió el acto de violencia que causó la invalidez y fotocopia de estar inscrito en el Registro Único de Víctimas"[10].

En atención al anterior requerimiento, el 6 de septiembre de 2017, José Uriel Guillén Ríos entregó a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Caldas: (i) copia de la cédula de ciudadanía, (ii) resolución del reconocimiento como víctima de combates y desplazamiento forzado y (iii) copia de la declaración juramentada sobre la imposibilidad de aportar historia clínica de la época en la cual ocurrieron los hechos que causaron su incapacidad y desplazamiento[11].

El 16 de noviembre de 2017, la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Caldas le informó al accionante que no era posible darle trámite a la solicitud hasta tanto no acreditara 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 y cancele el valor de los honorarios que corresponde a la emisión de dicho dictamen"[12].

A juicio del accionante, la exigencia del pago de honorarios a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Caldas vulneró sus derechos fundamentales a la seguridad social, al debido proceso y a la vida digna, pues asegura no tener el dinero suficiente para sufragar dicho gasto. Adicionalmente, considera que la entidad accionada tiene el deber de proferir la calificación de PCL con los documentos por él aportados, sin exigirle la historia clínica de la época en la cual sufrió el accidente.

Pruebas relevantes que reposan en el expediente:

Cédula de ciudadanía del señor José Uriel Guillén Ríos[13].

Carné de afiliación en la EPS Saludvida[14].

Resolución No. 2014-671019R del 21 de junio de 2016, de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en la cual resuelve incluir al señor José Uriel Guillén Ríos en el Registro Único de Víctimas[15].

Evaluación de pérdida de capacidad laboral emitida por la EPS Saludvida, del 17 de agosto de 2016, en la cual determinaron un 50.6% de pérdida de capacidad laboral (18% de deficiencia, 19.6% de discapacidad, 22% de minusvalía)[16].

Copias simples de la historia clínica del accionante del 23 de diciembre de 2014, del 19 de enero de 2015, del 22 de septiembre de 2015[17] y del 11 de agosto de 2016.

Solicitud del 22 de noviembre de 2016 dirigida a Colpensiones[19].

Resolución SUB34117 del 17 de abril de 2017 emitida por Colpensiones[20], declarándose

incompetente para resolver la solicitud.

Requerimiento del Ministerio del Trabajo al señor José Uriel Guillén Ríos para que tramitara la calificación de pérdida de capacidad laboral ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez[21].

RESPUESTA DE LA ENTIDAD ACCIONADA

Junta Regional de Calificación de Invalidez de Caldas[23]: La Junta Regional de Calificación de la Invalidez de Caldas solicitó declarar improcedente la acción de tutela, teniendo en cuenta que esta entidad responde a un procedimiento previamente establecido en la ley, al cual no se ha ceñido el accionante, conforme a los siguientes argumentos:

El 16 de noviembre de 2017 informó al accionante que no era posible dar curso a su solicitud hasta tanto demostrara el interés jurídico y la historia clínica que refleje los hechos de la fecha en que ocurrió el acto de violencia que causó la invalidez.

Acorde con el Decreto 600 de 2017 para otorgar la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado, le corresponde a la junta de calificación verificar el nexo causal entre la pérdida de capacidad laboral y el hecho del conflicto armado que la originó. Así las cosas, es necesario que los solicitantes adjunten la información necesaria, pruebas o evidencias que se deben reflejar en la historia clínica del paciente y "no admite prueba supletoria", para que se determine el nexo causal, evaluando las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que los hechos acontecieron.

En cuanto a los honorarios que debe cancelar el accionante por concepto de la emisión del dictamen, la junta informó que éstos corresponden a un smmlv conforme a lo señalado en el artículo 2.2.5.1.16 del Decreto 1072 de 2015.

Al revisar la historia clínica del accionante, para la junta la patología del accionante tiene origen común, "que nada tiene que ver con actos violentos que no traducen nexo causal con el conflicto armado": prótesis de cadera izquierda RTC IZDA con traumas y algia sobre el tema, complicación mecánica de otros dispositivos e IMPL, fractura del cuello de fémur y reemplazo total de cadera.

Colpensiones[24]: Mediante contestación aportada al proceso de tutela, Colpensiones solicitó: (i) negar la acción de tutela de la referencia teniendo en cuenta que no ha vulnerado derecho fundamental alguno del accionante y (ii) disponer su desvinculación. Subsidiariamente (iii) integrar al contradictorio y fallar de fondo el asunto. Expuso que conforme a los antecedentes legislativos y jurisprudenciales acerca de la creación y reglamentación de la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado, mediante Resolución SUB34117 del 17 de abril de 2017 declaró la incompetencia de Colpensiones para resolver la solicitud de reconocimiento y pago de una pensión de invalidez para víctimas de la violencia, remitiendo el expediente pensional del señor José Uriel Guillén Ríos al Ministerio del Trabajo.

Adicionalmente, precisó que carece de competencia para decidir sobre el trámite de calificación de PCL del accionante en su condición de víctima de la violencia, acorde con lo dispuesto en el artículo 2.2.9.5.11 del Decreto 600 de 2017. En consecuencia, concluyó que no existe legitimación en la causa por pasiva en lo relacionado con Colpensiones, y solicitó la integración del contradictorio con el Ministerio del Trabajo, la Junta Regional de Calificación de la Invalidez con competencia en el asunto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y la Procuraduría General de la Nación.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público[25]: El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en adelante MHCP, solicitó declarar la improcedencia de la acción de tutela presentada por José Uriel Guillén Ríos, al considerar que: (i) su única obligación respecto de la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado, es apropiar los recursos necesarios para el pago de dicha ayuda en la medida que el Ministerio del Trabajo lo solicite, así las cosas, no se deriva de su actuar ninguna vulneración o amenaza de un derecho fundamental de parte del MHCP. De tal manera, en la presente acción de tutela no se configura legitimación por pasiva con relación a esta cartera. Y, (ii) la acción de tutela no es el mecanismo procedente para reclamar el auxilio económico solicitado por el accionante"[26].

Ministerio del Trabajo[27]: El Ministerio de Trabajo solicitó declarar la improcedencia de la acción de tutela presentada por José Uriel Guillén Ríos con fundamento en las siguientes consideraciones: (i) la reglamentación actual aplicable a la solicitud de reconocimiento y pago de la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado, resaltó la necesidad de contar con la calificación de PCL especial relacionada con el hecho del conflicto del cual fue víctima. (ii) las Juntas de Calificación de Invalidez cumplen un papel de peritos (Decreto 600 de 2017), por lo tanto, según lo dispuesto en la Ley 418 de 1997 y en el Decreto 1072 de 2015, el interesado debe acudir directamente a la Junta Regional de Calificación de Invalidez, efectuando el pago de los honorarios y demostrando su interés jurídico, para obtener la calificación correspondiente, sin que dicha carga económica se pueda trasladar a terceras personas o entidades.

EPS Saludvida[28]: La EPS vinculada manifestó que no ha vulnerado derecho fundamental alguno del accionante, toda vez que: (i) el 17 de agosto de 2016 le realizó el dictamen de pérdida de capacidad laboral, (ii) su responsabilidad es garantizar la prestación de los servicios de salud, lo cual no es asunto de controversia en la presente acción de tutela y (iii) la solicitud elevada por el accionante es responsabilidad exclusiva de la Junta Regional de Calificación de Invalidez.

DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN

Primera instancia: Juzgado Séptimo Civil Municipal de Manizales[29]: El 7 de diciembre de 2017, el Juzgado Séptimo Civil Municipal de Manizales decidió denegar el amparo solicitado por el accionante con base en las consideraciones que se exponen a continuación: (i) el interesado tiene la obligación de cumplir con los requisitos exigidos por el Decreto 600 de 2017, por lo tanto debe aportar la historia clínica exigida por la Junta Regional de Calificación de Invalidez. (ii) La pretensión es meramente económica pues busca ser eximido del pago de los honorarios de la Junta Regional de Calificación de Invalidez, lo cual hace improcedente la acción de tutela. Máxime si, según lo afirmado por el actor, cuenta con un trabajo como vendedor de verduras en la Galería de Manizales, ingresos de donde podría solventar el gasto exigido por la ley.

Segunda instancia: Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Manizales[30]: Impugnada la decisión de primera instancia, por parte José Uriel Guillén Ríos, el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Manizales, el 2 de febrero de 2018, falló en segunda instancia el proceso de tutela de la referencia. El ad quem confirmó la decisión de primera instancia. Consideró que el accionante no cumplió con las cargas que le son inherentes con el fin de obtener lo pretendido por vía de tutela, pues, no allegó la historia clínica que demostrara el nexo causal de su enfermedad y la pérdida de capacidad laboral alegada, "lo cual es requisito sine qua non para el estudio de la

solicitud de la prestación humanitaria periódica para víctimas del conflicto armado".

ACTUACIONES ADELANTADAS ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y PRUEBAS APORTADAS EN SEDE DE REVISIÓN

Auto de pruebas del 28 de junio de 2018[31]

El veintinueve (29) de junio de dos mil dieciocho (2018), el Magistrado sustanciador, en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y en especial, la prevista en el artículo 64 del Reglamento Interno, con el ánimo de obtener los elementos de juicio necesarios para adoptar una mejor decisión, resolvió mediante auto decretar la práctica de pruebas[32]. Para ello, ofició (i) al señor José Uriel Guillén Ríos, (ii) a la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones-, (iii) al Ministerio del Trabajo, (iv) a la EPS Saludvida Regional Caldas, (v) a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Caldas y (vi) a la Unidad de Víctimas. Como respuesta de lo solicitado, el dieciocho (18) de julio de dos mil dieciocho (2018), la Secretaría General de la Corte Constitucional puso en conocimiento del Magistrado sustanciador que, durante el término establecido, se recibieron los escritos que a continuación se indican:

(i) **José Uriel Guillén Ríos** adujo que es propietario de un apartamento que recibió dentro del programa de "vivienda gratis" del Gobierno Nacional, vive solo, responde económicamente por su hijo de 12 años, sus ingresos provienen de un puesto de verduras que actualmente administra un amigo debido a los dolores que le genera estar de pie. Sus ingresos mensuales asciende a la suma de \$300.000 y sus egresos suman \$500.000.

Con relación a los hechos que le impiden acceder a la historia clínica exigida por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Caldas, el señor Guillén Ríos informó que (i) "fui atendido de urgencia en el centro de salud del corregimiento San Diego, Municipio de Pensilvania-Caldas; lugar a donde no puedo regresar por problemas de seguridad y donde no tiene registro de los procedimientos y atenciones de la época". (ii) Para el año 2011 se encontraba afiliado a la EPS Saludcondor, operador del régimen subsidiado. (iii) En esa época se le practicó la cirugía de reemplazo de cadera en la IPS Clínica de Flavio en Manizales, clínica "que desapareció hace ya varios años y de la que no se sabe quién conserva la información". (iv) El único testimonio que tiene de los hechos del accidente es el de su esposa, sin embargo, "hace varios años me abandonó y no se dé su paradero actual. De otra parte, la relación de nosotros no es buena y por tanto no va a declarar (...)".

Finalmente manifestó haber recibido cinco (5) ayudas humanitarias de aproximadamente \$500.000 cada una y, en la actualidad, está esperando el pago de otra ayuda humanitaria anunciada por valor de \$250.000. Además, está a la espera de ser programado para el pago de la indemnización administrativa prioritaria como víctima del conflicto[33].



(ii) La **Administradora Colombiana de Pensiones -Colpensiones-**, informó que: i) acorde con la base de datos de la entidad, el señor Guillén Ríos no cuenta con aportes a pensión ni novedades laborales. ii) De acuerdo con el artículo 17 de la Ley 1562 de 2012, en concordancia con el Decreto 1352 de 2013, el pago de honorarios a las juntas de calificación de invalidez le corresponde a la administradora de pensiones "siempre y cuando la calificación del afiliado en primera oportunidad haya sido de origen común". iii) Tratándose de víctimas de la violencia que no se encuentran afiliados, es competencia de la Junta Regional de Calificación de Invalidez realizar la respectiva calificación de pérdida de capacidad laboral, situación ante la cual se debe actuar por solidaridad, con base en lo dispuesto en el artículo 1º parágrafo 3º del Decreto 1352 de

2013. iv) No es posible que Colpensiones asuma los honorarios de la Junta Regional de Calificación de Invalidez por no ser competencia de la administradora[34].

(iii) El **Ministerio del Trabajo** respondió que: i) en ninguna oportunidad el Ministerio ha costeado los gastos de honorarios del dictamen de pérdida de capacidad laboral ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez, para ninguno de los potenciales beneficiarios de la prestación humanitaria para las víctimas del conflicto armado, es más, no existe fundamento jurídico para hacerlo, pues el artículo 2.2.9.5.11 del Decreto 600 de 2017 dispone que son los interesados quienes deben acudir directamente a la junta. ii) El Ministerio no cuenta con ayuda alguna que permita a los aspirantes cubrir los gastos del dictamen; tampoco conoce si alguna otra dependencia estatal ayude a cubrir dicho gasto y no existe otra alternativa para asegurar la obtención de la calificación. iii) La Junta Médica Militar es exclusiva para miembros de la fuerza pública. iv) Acorde con lo dispuesto en la Ley 418 de 1997 y los Decretos 1072 de 2015 y 600 de 2017, la competencia para calificar a las víctimas es de la Junta Regional de Calificación de Invalidez para lo cual el interesado debe acudir directamente a la misma, demostrando su interés jurídico, así como efectuar el pago de los honorarios correspondientes a un salario mínimo legal mensual vigente. v) A este subsidio no le son aplicables las reglas del Sistema General de Pensiones. vi) El Ministerio no cuenta con una figura similar al amparo de pobreza. vii) Por último, relató que el proyecto de decreto contemplaba la posibilidad de que a las personas en condición de discapacidad y en condición de vulnerabilidad, se les calificara con unos honorarios acorde a sus características socioeconómicas. Sin embargo, una vez analizado por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, se informó que estos valores no eran posible regularlos en este decreto[35].



(iv) La **EPS Saludvida** comunicó a la Corte Constitucional que: i) el señor José Uriel Guillén Ríos se encuentra afiliado a dicha EPS en el régimen subsidiado desde el 2 de mayo de 2013. ii) El usuario fue afiliado en esta EPS mediante traslado masivo de la EPS Saludcondor liquidada. iii) En ninguna oportunidad la EPS ha asumido los honorarios de la Junta Regional de Calificación de Invalidez cuando lo pretendido es acceder a la prestación humanitaria periódica para víctimas del conflicto armado. Lo anterior, teniendo en cuenta que "dicho pago es competencia de la Dirección Territorial de Salud de Caldas, por tratarse de un paciente afiliado al régimen subsidiado". iv) Jurídica y presupuestalmente no es posible que la EPS asuma el pago de los honorarios por no tratarse de un supuesto de los regulados en el artículo 8 del Decreto 4942 de 2009[36].



(v) La **Junta Regional de Calificación de Invalidez de Caldas** manifestó que: i) la junta no cuenta con presupuesto para asumir los gastos de honorarios, por lo tanto, nunca ha asumido dicho gasto. ii) El artículo 2.2.5.1.16 del Decreto 1072 adicionado por el Decreto 600 de 2017, señala que las juntas recibirán, de manera anticipada, por solicitud de dictamen, el equivalente a un salario mínimo, el cual deberá ser cancelado por el solicitante. iii) No hay diferencia alguna entre la elaboración de una calificación de pérdida de calificación laboral con fines pensionales y la requerida para acceder a la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado. iv) Cuando los jueces de la República envían a los pacientes bajo la figura del amparo de pobreza, califican al paciente de conformidad a la solicitud remitida por el despacho judicial[37].

(vi) La **Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV**- indicó que, de acuerdo con la información contenida en las bases de datos de la Unidad

para las Víctimas, el señor José Uriel Guillén Ríos ha recibido la siguiente ayuda humanitaria[38]:

Fecha de pago	Valor
18/06/08	\$215.000
24/03/11	\$675.000
11/11/11	\$675.000
23/07/12	\$675.000
20/03/13	\$675.000
03/01/14	\$915.000
05/08/14	\$915.000
20/02/15	\$915.000
27/10/16	\$276.000
27/02/17	\$276.000
17/07/17	\$266.000
27/12/17	\$380.000
02/05/18	\$276.000

Auto de pruebas del 8 de agosto de 2018

En virtud de la información suministrada por el señor José Uriel Guillén Ríos, respecto de las instituciones donde le prestaron atención médica con ocasión de su fractura de su cadera, el magistrado ponente consideró necesario oficiar a la IPS Clínica Flavio Restrepo S.A.S y a la Alcaldía Municipal de Samaná – Caldas, con el fin de obtener información acerca de la historia clínica del accionante.

La **IPS Clínica Flavio Restrepo S.A.S.**, informó a la Corte Constitucional que no cuenta con la historia clínica del señor José Uriel Guillén Ríos y que no recuerdan los procedimientos practicados, "primero por el tiempo transcurrido y segundo ya que no se cuenta con el archivo de historias clínicas, debido a la inundación ocurrida hace varios años en la ciudad de Manizales y la destrucción total de los archivos, según consta en la declaración anexa hecho en la inspección de policía"[39].

La Alcaldía Municipal de Samaná – Caldas, respondió que no tenía la información requerida, motivo por el cual ofició al corregimiento de San Diego para lo pertinente[40].

La coordinadora del Centro de Salud del corregimiento de San Diego en Samaná – Caldas, informó que en sus archivos reposa historia clínica del accionante, la cual adjuntó con la respuesta. También manifestó que el señor Guillén Ríos no había solicitado copia de la historia clínica. Finalmente, advirtió que continúan prestando sus servicios[41].

CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

1. Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para proferir sentencia

dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86, inciso 2 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y, en cumplimiento del Auto del veintiuno (21) de mayo de dos mil dieciocho (2018), expedido por la Sala Número Cinco de Selección de esta corporación, que ordenó la revisión del presente caso[42].

CUESTIÓN PREVIA: PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA

2. De acuerdo a lo establecido en el Decreto 2591 de 1991, para el ejercicio de la acción de tutela se deben acreditar unos requisitos que permitan establecer su procedencia para resolver el problema jurídico puesto en conocimiento del juez constitucional. Así las cosas, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional procederá a realizar un análisis sobre (i) la legitimación en la causa por activa y por pasiva; (ii) la inmediatez y, por último, (iii) la subsidiariedad.
3. ☐ Legitimación por activa: El artículo 86 de la Constitución Política[43] establece que toda persona que considere que sus derechos fundamentales han sido vulnerados o se encuentren amenazados, podrá presentar acción de tutela directamente o a través de un representante que actúe en su nombre. En el caso concreto, se advierte que el señor José Uriel Guillén Ríos la interpuso en nombre propio, alegando la vulneración de los derechos fundamentales a la seguridad social, debido proceso y vida digna. En ese sentido, en el presente proceso se acredita el requisito de legitimación en la causa por activa.
4. ☐ Legitimación por pasiva: El artículo 5º del Decreto 2591 de 1991[44] establece que el mecanismo de amparo procede contra toda acción u omisión de una autoridad pública que haya violado, viole o amenace un derecho fundamental. En esta oportunidad, la tutela se dirige contra la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Caldas, la cual, si bien es un particular, en términos generales ha sido reconocida como prestador de un servicio público[45], y para el caso en concreto, por virtud del Decreto 600 de 2017 como un perito.
5. El artículo 42 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 16 de la Ley 1562 de 2012 estableció la naturaleza, administración y funcionamiento de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez, como "organismos del Sistema de la Seguridad Social del orden nacional, de creación legal, adscritas al Ministerio de Trabajo con personería jurídica, de derecho privado, sin ánimo de lucro, de carácter interdisciplinario, sujetas a revisoría fiscal, con autonomía técnica y científica en los dictámenes periciales, cuyas decisiones son de carácter obligatorio, sin perjuicio de la segunda instancia que corresponde a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, respecto de las regionales y conforme a la reglamentación que determine el Ministerio de Trabajo" [47].
6. Por su parte, acorde con la sentencia C-1002 de 2004, las Juntas de Calificación de Invalidez "(...) son verdaderos órganos públicos pertenecientes al sector de la seguridad social que ejercen una función pública pese a que los miembros encargados de evaluar la pérdida de capacidad laboral sean particulares" [48]. En resumen, las Juntas de Calificación de Invalidez, son entidades públicas de creación legal, de carácter privado, que hacen parte del Sistema General de Seguridad Social del Orden Nacional y cumplen funciones públicas[49]. Por lo tanto, está legitimada en la causa por pasiva dentro de la presente acción de tutela.
7. Inmediatez: esta Sala advierte que el día 16 de noviembre de 2017, la Junta Regional de Calificación de la Invalidez de Caldas le informó al accionante que,

para efectos de tramitar la solicitud de calificación de pérdida de capacidad laboral, debería cancelar los honorarios correspondientes y acreditar "el interés jurídico y la historia clínica que refleje los hechos en que ocurrió el acto de violencia que causó la invalidez"[51]. Por su parte, la acción de tutela que hoy se revisa, fue interpuesta el día 27 de noviembre de 2017. Es decir que, entre la fecha de la última actuación y la interposición del amparo, transcurrieron menos de 15 días, lapso que para la Sala Cuarta de Revisión es oportuno.

8. Subsidiariedad: El señor José Uriel Guillén Ríos, plantea en su escrito de tutela que la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Caldas ha impuesto barreras para poder acceder a la calificación de pérdida de capacidad laboral, necesaria para solicitar el reconocimiento de la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado. Como se analizará más adelante, esta prestación periódica es una asistencia económica creada por el Estado para ayudar a las personas que, como consecuencia de acciones u omisiones en el marco del conflicto armado interno, perdieron el 50% o más de su capacidad laboral, con la finalidad de mitigar los impactos generados por la violencia. Prestación que, en ningún caso, puede considerarse que haga parte del Sistema de Seguridad Social.
9. La Corte Constitucional ha sostenido que, en principio, la acción de tutela es improcedente para obtener el reconocimiento de prestaciones económicas pues, por su naturaleza excepcional y subsidiaria, ésta no puede reemplazar las acciones ordinarias creadas por el legislador para resolver derechos litigiosos de naturaleza legal. En este contexto, no corresponde a los jueces de tutela entrar a decidir sobre los conflictos jurídicos que surjan alrededor del reconocimiento, liquidación y orden de pago de una prestación social, porque para ello existen las respectivas instancias, procedimientos y medios judiciales establecidos por la ley. De lo contrario, se desnaturalizaría la esencia y finalidad de la acción de tutela como mecanismo de protección especial pero extraordinario de los derechos fundamentales de las personas y se ignoraría el propósito preventivo de la labor de los jueces de tutela frente a la amenaza o vulneración de dichos derechos, que les impide dictar órdenes declarativas de derechos litigiosos, competencia de otras jurisdicciones[53]. Sin embargo, esta corporación ha manifestado que cuando los medios de defensa judicial ordinarios no resultan idóneos y eficaces para la protección de los derechos fundamentales violados o amenazados, la acción de tutela procede de manera excepcional como el instrumento idóneo para salvaguardarlos, teniendo en cuenta que la jurisprudencia ha reiterado el vínculo estrecho que une al mínimo vital y la vida digna con la obtención de ciertas acreencias prestacionales.
10. La Corte ha adoptado esta posición en aquellos eventos en los que se comprueba la existencia de personas en circunstancias de debilidad manifiesta, debido a su avanzada edad, por su mal estado de salud, por la carencia de ingreso económico alguno, por su condición de madre o padre cabeza de familia y/o por su situación de víctima del desplazamiento forzado, entre otras, que dependen económicamente de la prestación reclamada y que carecen de capacidad económica para garantizarse su propia subsistencia[55]. Así pues, la determinación de la procedencia excepcional de la acción de tutela exige del juez un análisis de la situación particular del actor, con el fin de determinar si el medio de defensa judicial ordinario es lo suficientemente expedito para proteger sus derechos fundamentales y si se está frente al riesgo de ocurrencia de un perjuicio

irremediable[56], caso en el cual el conflicto planteado trasciende el nivel puramente legal para convertirse en un problema de carácter constitucional.

11. En el caso concreto, lo que se debate no es la calificación general de la PCL a cargo del Sistema General de Pensiones, ni el reconocimiento y pago de la prestación humanitaria periódica para víctimas del conflicto armado, sino la no realización previa de la calificación especial que determina el nexo causal entre el conflicto y daño. 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[58], buscar la exoneración del pago de los honorarios y así acceder al trámite de la calificación de que trata el Decreto 600 de 2017, entre otras, al no ser un asunto de competencia de la Seguridad Social. 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.
12. Sumando a lo anterior, está demostrado que el accionante es víctima del conflicto[59], quién aseguró responder por el sostenimiento de un hijo menor de edad[60], calificado por su EPS con una PCL superior al 50%[61], que sus ingresos mensuales no alcanzan a ser un salario mínimo legal mensual vigente[62] y que, debido a su "situación de extrema urgencia y vulnerabilidad"[63], reconocida por la UARIV, recibe ayudas humanitarias de parte del Estado. De todo ello, concluye la Sala que la acción de tutela es procedente para determinar si la Junta Regional de Calificación de Caldas está imponiendo barreras desproporcionadas para el acceso del accionante al estudio de su caso para ser beneficiario de la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO, MÉTODO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN

13. En esta oportunidad corresponde a la Sala responder el siguiente problema jurídico: ¿Vulnera la Junta Regional de Calificación de la Invalidez de Caldas el derecho fundamental al mínimo vital y vida digna en relación con la reparación integral de las víctimas del conflicto armado al exigir el cumplimiento de dos requisitos contenidos en el Decreto 600 de 2017 por medio del cual se adicionó un capítulo al Decreto 1072 de 2015: (i) pagar los honorarios de la junta[64] y (ii) adjuntar la historia clínica que dé cuenta de la conexidad entre la invalidez y el conflicto armado[65], con el fin de calificar su pérdida de capacidad laboral, necesaria para acceder a la prestación humanitaria periódica para víctimas del conflicto?
14. Con el fin de resolver el problema jurídico planteado, la Sala se referirá a: (i) el derecho fundamental a la reparación integral de las víctimas del conflicto; (ii) la normatividad que regula el acceso a la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado y, (iii) se resolverá el asunto planteado por José Uriel Guillén Ríos.

EL CONTENIDO DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA REPARACIÓN

INTEGRAL. Reiteración de la sentencia C-344 de 2017

15. El derecho a la reparación, al igual que los derechos a la verdad y a la justicia, tienen fundamento en normas constitucionales, así como en instrumentos internacionales que conforman el bloque de constitucionalidad. El fundamento normativo de las decisiones de la Corte IDH en materia de reparación de las vulneraciones a los derechos humanos se encuentra en el artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que dispone que cuando "[la Corte IDH] decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada".
16. Con base en esta disposición, la Corte IDH ha establecido distintas reglas en materia del derecho a la reparación de las víctimas de violaciones de derechos humanos. Así, como principio fundamental, ha afirmado que la violación de un derecho requiere, siempre que sea posible, la plena restitución (*restitutio in integrum*), que consiste en el restablecimiento de la situación anterior a la afectación sufrida, es decir, la reparación in natura del perjuicio causado que pretende dejar a la víctima en la misma situación en la que se encontraba antes del hecho victimizante. Igualmente, ha sostenido que cuando ello no sea factible, como ocurre en la mayoría de los casos de violaciones a derechos humanos, deberán otorgarse medidas para garantizar el restablecimiento y el goce de los derechos conculcados y reparar las consecuencias que las infracciones produjeron[66].
17. Teniendo en cuenta lo anterior, con el propósito de reparar de manera integral los daños ocasionados, la jurisprudencia interamericana ha afirmado que, además de incluir compensaciones pecuniarias[67], las reparaciones a las víctimas deben abordar medidas de restitución[68], rehabilitación[69], satisfacción y garantías de no repetición.
18. Por su parte, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha adoptado resoluciones en las que ha determinado que el derecho a la reparación integral o plena, adecuada, efectiva, rápida y proporcional se compone de medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición[71].
19. En el mismo sentido, la Corte Constitucional ha sostenido que la reparación involucra distintos componentes:

"Tales medidas han de incluir cinco componentes básicos: (1) la restitución plena, que hace referencia al restablecimiento de la víctima a la situación anterior al hecho de la violación, entendida ésta como una situación de garantía de sus derechos fundamentales, y dentro de estas medidas se incluye la restitución de las tierras usurpadas o despojadas a las víctimas. De no ser posible tal restablecimiento pleno, es procedente (2) la compensación a través de medidas como la indemnización pecuniaria por el daño causado. Pero además de éstas, la reparación integral incluye otras medidas como (3) la rehabilitación por el daño causado, mediante la atención médica y psicológica, así como la prestación de otros servicios sociales necesarios para esos fines; (4) la satisfacción, a través de

medidas simbólicas destinadas a la reivindicación de la memoria y de la dignidad de las víctimas; al igual que (5) garantías de no repetición, para asegurar que las organizaciones que perpetraron los crímenes investigados sean desmontadas y las estructuras que permitieron su comisión removidas, a fin de evitar que las vulneraciones continuas, masivas y sistemáticas de derechos se repitan"[72].

20. Estas consideraciones explican que la jurisprudencia constitucional haya caracterizado el derecho de las víctimas a obtener una reparación integral, como un "derecho complejo"[73], a la vez que fundamental, al propender por la tutela de la dignidad humana. En tal virtud, la Corte Constitucional ha explicado que la reparación a las víctimas de un delito puede lograrse a través de vías distintas: la judicial y la administrativa. La reparación por vía judicial procede respecto de cualquier tipo de conducta punible. Por su parte, la reparación por vía administrativa es propia de contextos de justicia transicional, en los que se pretende asignar una compensación económica a un gran número de personas, atendiendo a criterios de equidad.
21. Así, el hecho victimizante con el cual se vulneraron los derechos humanos genera en favor de la persona que lo padeció el derecho a la reparación integral, lo que se hace efectivo "a través de la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y la garantía de no repetición consagradas en el Derecho Internacional, que se desprenden de la condición de víctimas y que deben ser salvaguardados por el Estado independientemente de la identificación, aprehensión, enjuiciamiento o condena de los victimarios"[75].

LA PRESTACIÓN HUMANITARIA PERIÓDICA PARA PERSONAS VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA

22. En desarrollo de lo expuesto con anterioridad, con el fin de que la protección a las víctimas del conflicto sea real y de contribuir a reestablecer sus derechos vulnerados por la violencia, el Estado creó una prestación humanitaria periódica para víctimas del conflicto armado, la cual ha sido objeto de diferentes regulaciones. Las más relevantes se exponen a continuación:
23. ☐ La Ley 104 de 1993[76], en su artículo 45 inciso 2, disponía que "las víctimas de los atentados que sufrieren una disminución de su capacidad física desde un 66% calificada por el Fondo de Solidaridad Pensional" podrían acceder a una pensión mínima legal siempre y cuando no tuvieran la posibilidad de acceder a otras formas pensionales y de atención en salud. Posteriormente, el artículo 15 de la Ley 241 de 1995[77] redujo el porcentaje al 50%, y dispuso que la calificación ya no estaría a cargo del Fondo de Solidaridad, sino que debía hacerse conforme a lo estipulado en el Manual Único para la Calificación de Invalidez.
24. ☐ Luego, la Ley 418 de 1997[78], derogó las disposiciones anteriores pero reiteró la vigencia del auxilio económico en comento por dos años a partir de su promulgación, es decir, preservó la posibilidad de acceder a la pensión especial a las víctimas de la violencia la cual debía ser pagada por el Fondo de Solidaridad Pensional del que trata el artículo 25 de la Ley 100 de 1993 y para la cual se tenían que acreditar los mismos requisitos previstos a partir de la modificación introducida por la Ley 241 de 1995, estos son: (i) haber perdido el 50% o más de la capacidad laboral como resultado de la violencia, en el marco del conflicto armado interno y (ii) carecer de otras posibilidades pensionales y de atención en salud.

25. ☐ A través de la Ley 548 de 1999[80] se decidió prorrogar por tres años más su duración, periodo que fue extendido a su vez por un cuatrienio a través de la Ley 782 de 2002[81] y la cual le agregó al artículo 46 de la Ley 418 de 1997 la expresión "y reconocida por el Instituto de Seguros Sociales, o la entidad de naturaleza oficial señalada por el Gobierno Nacional". Sin embargo, al vencerse dicho término, el Congreso expidió las Leyes 1106 de 2006[82] y 1421 de 2010[83] por medio de las cuales se prorrogaba por cuatro años más la vigencia de algunos de los artículos de la Ley 418 de 1997, pero sin referirse específicamente al artículo 46 referente a la pensión especial de invalidez. Por tal razón, Colpensiones se negaba a reconocer dicha prestación, alegando una derogación tácita de la norma que la contemplaba.
26. En virtud de la supuesta derogatoria tácita, fue presentada una acción de inconstitucionalidad contra la Ley 1421 de 2010 y la Corte Constitucional profirió la sentencia C-767 de 2014, de la cual se pueden extraer algunas de las características constitucionales relevantes de la pensión especial a las víctimas de la violencia:
- (i) La extrema situación de vulnerabilidad de las víctimas de la violencia que además sufren algún grado de discapacidad, impone en el Estado la obligación de desarrollar medidas afirmativas que mitiguen las consecuencias del conflicto. De esta manera, la omisión en el cumplimiento de dicha responsabilidad, se traduce en la anulación de las garantías constitucionales de esta población.
 - (ii) La pensión por invalidez para víctimas de la violencia es una prestación no contributiva de carácter progresivo, sobre la cual, la ley no tiene previsto un método de cotización previo, ni requisitos de tiempo de servicio o edad o semanas de cotización al tratarse de una subvención, así la prestación económica de la cual se trata no puede considerarse en modo alguno una pensión de vejez o invalidez estrictamente hablando, pues carece de los requisitos y características propias del régimen de pensiones, debiendo entenderse como un estímulo de otra naturaleza[84], no amparado por el derecho a la seguridad social.
 - (iii) La prestación creada a través del artículo 46 de la Ley 418 de 1997 busca salvaguardar a las personas que, con ocasión del conflicto armado, sufrieron una pérdida de capacidad laboral y que no tienen otra forma de obtener ingresos; muchos de ellos han sido víctimas de atentados terroristas, minas antipersonales, y otros actos contra la población civil. El Estado, tal y como lo ha señalado la jurisprudencia, se encuentra obligado a establecer acciones afirmativas que les permita llevar una vida en condiciones de dignidad.
 - (iv) Citando las sentencias T-463 de 2012 y T-469 de 2013, la Sala Plena reiteró que la pensión para víctimas de la violencia es una prestación social, que responde a las obligaciones del Estado de solventar las graves consecuencias que para las víctimas del conflicto armado genera la pérdida de la capacidad laboral, cuando no existe otra posibilidad de adquirir una pensión.
 - (v) Por tanto, "declaró la exequibilidad condicionada de dichas disposiciones en el entendido de que las víctimas que sufrieron 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 de atención en salud"[85].

27. Posteriormente, en sentencia de unificación SU-587 de 2016, esta corporación precisó que Colpensiones estaría a cargo de la subvención especial para víctimas del conflicto "mientras no se defina algo distinto por parte del Gobierno Nacional, la obligación de pago periódico, pues es la fórmula que, pese a la afectación transitoria de la regla de la parafiscalidad, mejor se ajusta a la realización de los derechos fundamentales que están en juego y a los principios de economía, eficacia y celeridad de la administración pública, en el entendido que le compete al aludido Fondo, restituir o rembolsar los valores que se hayan destinado para cancelar la prestación objeto de estudio".
28. Como consecuencia de lo anterior, el Presidente de la República expidió el Decreto 600 del 6 de abril de 2017, "Por el cual se adiciona al título 9 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1072 de 2015 un capítulo 5º, para reglamentar la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado, de que trata el artículo 46 de la Ley 418 de 1997, y su fuente de financiación".

Desarrollo normativo del Decreto 600 de 2017 por el cual se adiciona al título 9 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1072 de 2015 un capítulo

29. El objeto de la regulación es establecer el responsable del reconocimiento, las condiciones de acceso, el procedimiento operativo y la fuente de recursos de la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado prevista en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997. Dicha normatividad se aplica a las víctimas que con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 418 de 1997, hubieren sufrido una pérdida de capacidad laboral igual o superior al 50% como consecuencia de un acto de violencia suscitado en el marco del conflicto armado.
30. Los requisitos para acceder a la prestación humanitaria periódica son: (i) ser colombiano, (ii) ser víctima del conflicto armado y estar registrado en el RUV, (iii) ser calificado con pérdida de capacidad laboral del 50% o más, (iv) que exista nexo causal entre la pérdida de capacidad con actos violentos propios del conflicto, (v) carecer de posibilidad pensional, (vi) no recibir ingresos mensuales iguales o superiores a 1 salario mínimo legal mensual vigente, y (vii) no ser beneficiario de algún tipo de ayuda como víctima.
31. Las características de dicha subvención son: (i) es intransferible, (ii) se entregan doce pagos por año con una periodicidad mensual, (iii) corresponde a un salario mínimo legal mensual vigente, (iv) es compatible con el reconocimiento de la indemnización sustitutiva o devolución de saldos, (v) es incompatible con alguna pensión, asignación de retiro o Beneficios Económicos Periódicos – BEPS.
32. Los documentos que debe presentar el aspirante ante el Ministerio del Trabajo para que se inicie el trámite de acreditación y reconocimiento de la prestación son: (i) copia de la cédula de ciudadanía, (ii) dictamen ejecutoriado de calificación de pérdida de la capacidad laboral y ocupacional, expedido por la respectiva Junta Regional de Calificación, donde se evidencie una pérdida del 50% o más de su

- capacidad laboral y el nexo causal entre el acto de violencia suscitado en el territorio nacional, con ocasión del conflicto armado interno y el estado de invalidez, (iii) declaración juramentada del aspirante indicando que cumple con los requisitos exigidos por el decreto, (iv) certificado de afiliación a una EPS.
33. El Ministerio de Trabajo es la entidad encargada del reconocimiento y pago de la prestación periódica de invalidez, no Colpensiones. Así, de manera directa o a través de un encargo fiduciario o de convenio interadministrativo que se suscriba, el Ministerio estudia la solicitud de la prestación, la cual deberá ser resuelta en un término no mayor a cuatro (4) meses.
 34. En cuanto a la financiación y pago de la prestación humanitaria periódica, indica el decreto que "los recursos que se requieran para el pago de la prestación de que trata el presente capítulo provendrán del Presupuesto General de la Nación. Para el efecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público apropiará anualmente los recursos que sean necesarios en el presupuesto del Ministerio del Trabajo y éste a su vez deberá realizar todas las actuaciones administrativas y presupuestales que correspondan para garantizar el pago de dicha prestación". También aclaró que el Fondo de Solidaridad Pensional continuará con el pago del beneficio que actualmente hace y asumirá transitoriamente los que viene efectuando Colpensiones, "con la fuente de financiación prevista en el presente artículo, hasta tanto el Ministerio del Trabajo adelante las acciones administrativas para establecer el mecanismo que se adoptará para el giro de la pensión como víctimas de la violencia".
 35. Por otra parte, Colpensiones deberá, dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia del Decreto 600 del 2017, hacer entrega al Ministerio del Trabajo de toda la información relacionada con las pensiones especiales de víctimas de la violencia y al Fondo de Solidaridad de los pagos que esté efectuando por las mismas. Sin perjuicio de lo anterior, se deberá garantizar la continuidad en el pago mientras se concreta el traspaso.
 36. El artículo 2.2.9.5.8 señala las obligaciones del Ministerio del Trabajo, dentro de las cuales se encuentran: (i) efectuar el estudio y reconocimiento de la prestación humanitaria periódica a quienes cumplan los requisitos; (ii) realizar el pago de dicha prestación cuando sea reconocida; (iii) verificar el cumplimiento de los requisitos de los solicitantes; (iv) revisar cada tres (3) años la calificación de pérdida de capacidad laboral, para ratificar, modificar o dejar sin efectos el dictamen que sirvió para obtener el beneficio; y (v) ejercer la defensa judicial en los casos relacionados con esta prestación.
 37. Además de los aspectos anteriores, el decreto señalado consagra cómo se pierde la prestación humanitaria periódica por: (i) muerte del beneficiario, (ii) comprobación de falsedad en los documentos o intento de conservar la prestación fraudulentamente, (iii) percibir una pensión; (iv) no acreditar los requisitos establecidos en el decreto, (v) recibir alguna ayuda de carácter económico, (vi) presentar variación en la pérdida de capacidad laboral con un porcentaje menor al 50%, (vii) no acudir a las valoraciones trienales de pérdida de capacidad laboral y, (viii) exclusión del RUV. Además, obliga al Ministerio a crear una base de datos para que esté a disposición del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la UARIV.
 38. Finalmente, el artículo 2.2.9.5.11. establece que los interesados en obtener la prestación humanitaria periódica para las víctimas de la violencia, "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. En este caso las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez actuarán como peritos".

La Junta Regional de Calificación de Invalidez de Caldas vulneró el derecho fundamental a la reparación integral del señor José Uriel Guillén Ríos al imponer barreras insuperables para solicitar el reconocimiento de la prestación humanitaria periódica para víctimas del conflicto

39. José Uriel Guillén Ríos, interpuso acción de tutela solicitando al juez de tutela ordenar a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Caldas realizarle la valoración de pérdida de capacidad laboral, sin ningún costo y sin exigirle la historia clínica porque le es imposible aportarla.
40. Para efectos de resolver el problema jurídico planteado, la Sala Cuarta de Revisión hará una consideración respecto de la responsabilidad del Estado en la promoción de herramientas para la superación de la situación generada en las víctimas como consecuencia del conflicto armado. Posteriormente, se encargará de verificar si (i) exigir el pago de honorarios para la realización de la calificación de pérdida de capacidad laboral y (ii) la entrega de la historia clínica que sustente el nexo causal entre la invalidez y la pérdida de capacidad laboral, sin condicionamiento alguno, vulnera los derechos fundamentales del accionante.
41. La jurisprudencia de la Corte Constitucional[86], ha indicado la necesidad de reconocer, en casos excepcionales y puntuales, una posición jurídica especial a quienes, a más de ser víctimas del conflicto, reúnen unas condiciones adicionales que hacen necesario protegerlos, en razón de su condición económica, de salud, edad, ser padre cabeza de familia, analfabetismo, entre otras, y sin que medie una justificación legítima en el contexto de un Estado constitucional para negarles el acceso a la prestación humanitaria periódica, por no contar con los recursos económicos suficientes, pero necesarios para en un futuro consolidar una situación que les permita vivir dignamente.
42. ☐ Por una parte, el artículo 13 superior, impone en el Estado la obligación de proteger especialmente a aquellas personas que se encuentran en comprobadas circunstancias de debilidad manifiesta. Para lo cual, debe promover condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, adoptando medidas en favor de grupos discriminados o marginados. Al respecto, acorde con lo expuesto en las consideraciones, resulta constitucional la creación de la prestación humanitaria periódica para los beneficiarios de que trata el artículo 46 de la Ley 418 de 1997 y demás normas de lo complementan o modifican, porque entre otras, materializa el deber del Estado de velar porque las acciones adoptadas a favor de las víctimas del conflicto sean efectivas y reales[87].
43. Es necesario considerar que la subvención en cuestión -prestación humanitaria periódica-, al estar dirigida a mejorar la calidad de vida de las víctimas del conflicto armado que sufrieron en dicho contexto una pérdida de capacidad laboral superior al 50%, constituye un mecanismo que desarrolla el principio de igualdad, en tanto que se trata de una medida afirmativa y de reparación integral. Así, las condiciones, cargas, trámites o procedimientos a los que se someta el acceso a esta prestación, y que condicionan el derecho a la reparación, deben tener

en cuenta la situación excepcionalísima en la que se encuentre dicha víctima.

44. En el caso bajo estudio, las condiciones en cuestión se refieren al sometimiento del peritaje de la Junta de Calificación de Invalidez, para cuya realización se requiere, entre otras cosas, (i) el pago por parte del solicitante de los honorarios correspondientes a un smmlv y (ii) el aporte de copia de su historia clínica. Dichas cargas que pesan sobre el solicitante y que son necesarias en cuanto persiguen, por un lado, el financiamiento de la actuación pericial, y por otro, identificar en la historia médica el nexo causal entre los perjuicios y el conflicto armado, condición sine qua non para acceder a esta subvención.

Requisito del pago de un salario mínimo, legal, mensual, vigente para que se inicie la calificación

45. El cumplimiento de estas cargas para la efectividad del derecho fundamental a la reparación de las víctimas exige determinar frente a cada requisito, si resultan materialmente realizables en el caso concreto. Es así como en ocasiones no es posible aportar un documento, v. gr. Porque se destruye un expediente judicial y resulta necesario ordenar su reconstrucción[88]; o cuando la historia pensional desaparece por deterioro[89]; o existe imposibilidad de certificar los extremos de la relación[90], entre otros ejemplos.
46. De los anteriores casos analizados por distintas Salas de Revisión, bien puede ser aplicable al derecho al acceso a la reparación integral de las víctimas cuando, adicionalmente, se encuentran comprometidos los derechos al mínimo vital y a la vida digna de la víctima del conflicto. Así las cosas, (i) el derecho a la reparación integral de las víctimas no es absoluto[92], (ii) el legislador y el ejecutivo al reglamentar el acceso de las víctimas a prestaciones tendientes a mitigar las consecuencias de su condición de víctimas tiene un amplio margen de configuración[93]; (iii) dicha regulación no puede constituirse en un obstáculo insuperable que llegue a desconocer este derecho fundamental.
47. En este sentido, la Sala pasa a analizar si, en este caso concreto, exigir el pago de los honorarios de la junta, sin posibilidad de financiamiento o diferimiento, desconoce los postulados contemplados en los artículos 13 y 47 de la Constitución Política y el derecho a acceder a la reparación integral de víctimas de la violencia.
48. ☐ Como se expuso en las consideraciones, los interesados en obtener la prestación humanitaria periódica para las víctimas de la violencia, deben acudir directamente a la Junta Regional de Calificación de Invalidez. Al respecto, el artículo 2.2.5.1.16 del Decreto 1072 de 2015[94] dispone 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". Así las cosas, legalmente le corresponde al solicitante la cancelación de la suma cierta exigida para proceder con la elaboración de la calificación de pérdida de capacidad laboral.
49. En otras oportunidades, la Corte Constitucional se ha pronunciado respecto de la posibilidad de eximir a los usuarios que reclaman una prestación del Sistema General de Pensiones, del pago de honorarios de las juntas calificadoras, en casos donde el dictamen es requerido para efectos de acceder a una pensión. En estos

eventos, la Corte ha establecido que le corresponde a la EPS, a la ARL o a la aseguradora[95], según sea el caso, sufragar dicho pago[96]. También ha dicho que la Junta de Calificación de Invalidez no está obligada a prestar sus servicios si no se efectúa la respectiva cancelación por parte de la entidad encargada[97]. Más recientemente, la Corte ha considerado que el pago de los honorarios no puede convertirse en una barrera de acceso al derecho a la seguridad social, máxime cuando está establecido quién debe asumir dicho costo en asuntos donde lo pretendido es el acceso a una pensión.

50. ☐ No obstante lo anterior, y como en el presente caso no se trata de una pensión en los términos del artículo 48 de la Constitución, sino de una subvención, la Corte en ninguna ocasión se ha pronunciado respecto del no pago de honorarios a la junta de calificación en calidad de perito, cuando lo que se pretende es ser beneficiario de la prestación humanitaria periódica para las víctimas de la violencia[99]. Esta distinción es relevante porque, como lo ha reiterado la Corte Constitucional, esta prestación al no ser propiamente una pensión no hace parte del Sistema General de Seguridad Social[100]. Y por lo tanto, en principio, no le son aplicables las reglas dispuestas para la protección del derecho fundamental a la seguridad social.
51. Así las cosas, la reglamentación actual, permite a la Junta Regional de Calificación, exigir el cobro de los honorarios para los miembros que van a ejercer la función de peritos ante una solicitud de un aspirante a la prestación humanitaria periódica para las víctimas de la violencia. Sin embargo, para el caso concreto, exigir el pago de honorarios en un solo contado a una víctima del conflicto que acreditó tener ingresos mensuales inferiores a dicha suma, se convierte en una barrera insuperable para el acceso a la reparación integral.
52. Acorde con la Resolución No. 2014-671019R del 21 de junio de 2016[101], la Unidad de Víctimas reconoció al señor José Uriel Guillén Ríos su condición de víctima del conflicto armado por desplazamiento y por heridas sufridas en combate[102]. Adicionalmente, el accionante debe ser considerado como sujeto de especial protección constitucional debido a su disminución física al estar calificado por su EPS del régimen subsidiado con más del 50% de PCL [103]. Por otra parte, además de ser reconocido como víctima, en dos oportunidades (año 2016 y 2018) la UARIV ha encontrado que el accionante se encuentra en "situación de extrema urgencia y vulnerabilidad"[104], motivo por el cual le ha otorgado ayuda humanitaria de alimentación. Lo anterior encuentra relación con lo manifestado por el accionante respecto a tener un ingreso mensual de menos de un salario mínimo (\$300.000) [105] con los cuales debe responder por el sostenimiento de un hijo menor de edad.
53. Lo expuesto, resulta suficiente para demostrar la condición de vulnerabilidad del accionante por su situación física, socioeconómica, de padre cabeza de familia y víctima comprobada del conflicto armado. De lo visto, el pago exigido al accionante para acceder a la calificación de PCL (\$781.242) no alcanza a ser el equivalente a sus ingresos mensuales (\$300.000), ni siquiera sumando las ayudas que la UARIV le ha reconocido (\$266.000 por tres meses del año 2018), con las cuales pretende cubrir las necesidades alimentarias del accionante y de su hijo. Por lo tanto, le resultaría imposible sufragar un salario mínimo mensual, legal, vigente, de manera inmediata y completa para efectos de obtener la calificación requerida. En consecuencia, para el caso concreto, resulta necesario analizar, de

qué manera, exigirle el pago de honorarios a la junta de calificación como requisito indispensable para la elaboración de la calificación de la PCL y su nexo con el conflicto armado, no se convierta en una barrera insuperable para el accionante.

54. Ahora bien, en la sentencia C-1002 de 2004, la Corte consideró constitucional la norma que permitía destinar recursos parafiscales a la juntas de calificación, pese a que sus miembros son particulares, porque "los honorarios que los miembros de las juntas de calificación reciben por su trabajo provienen evidentemente de los recursos de la seguridad social, cuando son las entidades de seguridad social las que los pagan. No obstante, es evidente que el servicio que las juntas de calificación de invalidez prestan a la comunidad es un servicio relacionado con la seguridad social, pues constituye nada menos que la vía oficial por la cual el sistema califica la pérdida de capacidad laboral de sus beneficiarios".
55. En tal virtud, es preciso señalar 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.
56. 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[107].
57. En el mismo sentido, la Sala Cuarta de Revisión considera necesario que la Junta de la Calificación de Invalidez de Caldas y el señor José Uriel Guillén Ríos acuerden la manera a través de la cual el aspirante a la subvención cancele la totalidad del valor de los honorarios que le exige la junta para la elaboración del dictamen, sin que con ello se afecte su mínimo vital y el de su menor hijo. Ahora bien, 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. Lo anterior no obsta para que, en caso de incumplimiento del acuerdo por parte del señor José Uriel Guillén Ríos, la Junta Regional de Calificación de la Invalidez de Caldas inicie las acciones judiciales que considere pertinentes para hacer efectivo el acuerdo pactado.
58. Resuelta la primera cuestión, pasa la Corte a determinar si exigir al accionante la entrega de la historia clínica que compruebe el nexo causal entre su condición de

invalidez y los hechos de violencia, se convierte en una barrera insuperable para el acceso al derecho a la reparación integral de José Uriel Guillén Ríos.

Demostración del nexo causal de la pérdida de capacidad laboral con actos violentos propios del conflicto armado interno



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 31 de agosto de 2019

