

Sentencia T/067/19

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/067/19
Expediente	—
Fecha	2017-11-16
Sala	Sala Cuarta de Revisión
Magistrado ponente	—
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Derecho A La Valoracion De La Perdida De Capacidad Laboral Para Victimas Del Conflicto Armado
- Derechos De Las Victimas A La Verdad, Justicia Y Reparacion
- Derecho Fundamental A La Reparacion Integral
- Derecho A La Reparacion Integral De Las Victimas
- Prestacion Humanitaria Periodica Para Personas Victimas De La Violencia
- Proteccion Especial A Victimas Del Conflicto Armado En Condicion De Discapacidad

Resumen del caso (según la propia sentencia)

En que accionante considera vulnerados sus derechos, por la exigencia de la Junta Regional de Calificación de Invalidez, de pagar los honorarios y adjuntar y en instrumentos internacionales que conforman el bloque de constitucionalidad

Texto completo

T-067-19 Sentencia T-067/19 DERECHO A LA VALORACION DE LA PERDIDA DE CAPACIDAD LABORAL PARA VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO- Caso en que accionante considera vulnerados sus derechos, por la exigencia de la Junta Regional de Calificación de Invalidez, de pagar los honorarios y adjuntar la historia clínica DERECHOS DE LAS VICTIMAS A LA VERDAD, JUSTICIA Y REPARACION - Fundamento normativo en la constitución y en instrumentos internacionales que conforman el bloque de constitucionalidad DERECHO FUNDAMENTAL A LA REPARACION INTEGRAL- Reiteración sentencia C-344/17 DERECHO A LA REPARACION INTEGRAL DE LAS VICTIMAS- Incluye medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición DERECHO FUNDAMENTAL A LA REPARACION INTEGRAL- Componentes básicos REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS- Vía judicial y vía administrativa 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 PRESTACION HUMANITARIA PERIODICA PARA PERSONAS VICTIMAS DE LA VIOLENCIA- Desarrollo normativo PROTECCION ESPECIAL A VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO EN CONDICION DE DISCAPACIDAD- Acciones afirmativas que mitiguen la extrema situación de vulnerabilidad de las víctimas de violencia PENSION POR

INVALIDEZ PARA VICTIMAS DE LA VIOLENCIA- Prestación de carácter progresivo /PENSION POR INVALIDEZ PARA VICTIMAS DE LA VIOLENCIA- No pertenece al Sistema General de Pensiones 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, no amparado por el derecho a la seguridad social PRESTACION HUMANITARIA PERIODICA PARA VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO- Vigencia del régimen legal y desarrollo del Decreto 600 de 2017 PRESTACION HUMANITARIA PERIODICA PARA VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO - Requisitos para acceder y características de la prestación PRESTACION HUMANITARIA PERIODICA PARA VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO- Financiación y pago proviene del presupuesto general de la Nación PRESTACION HUMANITARIA PERIODICA PARA VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO- Formas de perder la prestación PRESTACION HUMANITARIA PERIODICA PARA VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO- Papel de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez DERECHO A LA VALORACION DE LA PERDIDA DE CAPACIDAD LABORAL PARA VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO- Vulneración por Junta Regional de Calificación de Invalidez, al imponer barreras insuperables para acceder a la prestación periódica a víctimas del conflicto DERECHO A LA VALORACION DE LA PERDIDA DE CAPACIDAD LABORAL PARA VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO- Orden a Junta Regional de Calificación de Invalidez, realizar la calificación de pérdida de capacidad laboral posterior a la suscripción de un acuerdo de la forma de pago de los honorarios 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 I. ANTECEDENTES A. 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.

B. HECHOS RELEVANTES 1. 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 [4] .

2. 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.

3. 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 [7] .

4. 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] .

5. 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] .

6. 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] .

7. 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] .

8. 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] .

9. 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.

10. Pruebas relevantes que reposan en el expediente: a. Cédula de ciudadanía del señor José Uriel Guillén Ríos [13] . b. Carné de afiliación en la EPS Saludvida [14] .

c. 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] .

d. 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] .

e. 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 [18] .

f. Solicitud del 22 de noviembre de 2016 dirigida a Colpensiones [19] . g. Resolución SUB34117 del 17 de abril de 2017 emitida por Colpensiones [20] , declarándose incompetente para resolver la solicitud.

h. 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] .

C. RESPUESTA D E LA ENTIDAD ACCIONADA [22] 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:

(i) 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.

(ii) 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.

(iii) 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.

(iv) 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.

D. 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 ”.

E. ACTUACIONES ADELANTADAS ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y PRUEBAS APORTADAS EN SEDE DE REVISIÓN Auto de pruebas del 28 de junio de 2018 [31] 11.

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 su 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 (i) 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.

(ii) 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 hecha en la inspección de policía ” [39] .

(iii) 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] .

(iv) 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] .

II. CONSIDERACIONES A. 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] .

B. 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 [46] .

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 [50] .

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 [52] .

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 [54] .

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 [57] .

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.

C. 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.

D. 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 [70] .

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 [74] .

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] .

E. 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 [79] .

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 caso 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 ”.

F. 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 [91] .

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 [98] .

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 [106] .

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 nexa 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 excepcionálísimos 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 59. Acorde con el Decreto Reglamentario 600 de 2017 por el cual se adiciona al título 9 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1072 de 2015 el capítulo 5, 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 ” [108] (énfasis propio).

60. Según lo relatado por el accionante, la historia clínica del accidente que ocurrió al intentar huir de un combate, es imposible de obtener por tres razones: (i) porque el Centro de Salud del corregimiento de San Diego, en el municipio de Samaná – Caldas donde fue atendido de urgencia luego de la caída, es un “ lugar a donde no puedo regresar por problemas de seguridad y donde no tiene registro de los procedimientos y atenciones de la época ”. (ii) Adicionalmente, la EPS a la cual se encontraba afiliado, se liquidó [109] . (iii) Finalmente, la IPS Flavio Restrepo S.A.S donde le

realizaron la cirugía de cadera “ desapareció hace ya varios años y de la que no se sabe quién conserva la información ”. Con ocasión de las pruebas solicitadas en sede de revisión, la Corte obtuvo información del centro de salud donde atendieron al señor Guillén Ríos para la fecha del accidente y de la IPS en la cual le realizaron la cirugía de cadera.

61. Respecto del Centro de Salud del corregimiento de San Diego, en el municipio de Samaná – Caldas, informó a la Corte Constitucional que continúan prestando sus servicios, que en sus archivos reposa historia clínica del señor José Uriel Guillén Ríos, la cual adjuntó, y que no cuentan con registro de solicitud alguna presentada por el accionante con relación a la entrega de su historia clínica.

62. Respecto de la IPS Flavio Restrepo S.A.S, al solicitársele información acerca de la historia clínica del accionante, informó que no tiene la historia clínica del señor José Uriel Guillén Ríos y que no recuerda 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 ” [110] .

63. Así las cosas, en el presente caso, resulta imposible para José Uriel Guillén Ríos entregar a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Caldas la totalidad de su historia clínica, entendiendo que parte de ella, por razones ajenas a él, desapareció. Sin embargo, no le asiste razón al accionante cuando asegura que el Centro de Salud del corregimiento de San Diego, en el municipio de Samaná – Caldas, “ no tiene registro de los procedimientos y atenciones de la época ”, pues lo cierto es que, dicho centro de salud, entregó a la Corte Constitucional historia clínica de los años 2000 a 2002 donde se refiere la atención que recibió el accionante en razón a sus dolencias de cadera y señaló que el señor José Uriel Guillén Ríos no había solicitado copia de dicha historia clínica.

64. Encuentra la Sala de Revisión, falta de diligencia de José Uriel Guillén Ríos para acceder a la historia clínica solicitada por la junta de calificación accionada. Si bien puede ser cierto que el accionante no está en capacidad de dirigirse a dicho corregimiento por ser el lugar del cual fue desplazado y considerando que, según él, aún no tiene garantías para regresar, ha debido utilizar otros métodos para solicitar la historia clínica, correo certificado, correo electrónico, ponerse en contacto con la alcaldía municipal de Samaná – Caldas solicitando información para tal propósito, comunicarse vía telefónica con el centro de salud, entre otras. Si después de agotadas las vías para solicitar la historia clínica, definitivamente no era posible acceder a ella, dicha situación debió ser puesta en conocimiento de la junta de calificación, adjuntando las pruebas que demostraran la diligencia del solicitante.

65. Entendiendo la importancia del requisito de allegar a la Junta Regional de Calificación de Invalidez la historia clínica que refleja el nexo causal entre la invalidez y el conflicto armado, no basta con la afirmación del solicitante respecto de su imposibilidad para acceder a la historia clínica solicitada. Ahora bien, la Junta Regional de Calificación de Invalidez tiene el deber de evaluar la justificación para no allegar dicha historia clínica. De esta forma, una vez verificada tal imposibilidad, deberá acoger el uso de otros elementos probatorios: testimonios, documentos, declaración de parte, indicios etc.

Superando así la satisfacción de un requisito que se verifique como imposible de cumplir, pero sin eximir al accionante de la obligación de demostrar el nexo causal entre su invalidez y los hechos violentos.

66. En el caso concreto, la Corte considera necesario ordenar a la Junta Regional de Calificación de Caldas que permita al accionante la demostración del acto de violencia que causó su invalidez, sin exigirle la historia clínica de la IPS Flavio Restrepo S.A.S, por ser un requisito imposible de cumplir, toda vez que se demostró que dicha IPS no cuenta con la historia clínica. Sin embargo, sí debe tener en cuenta la historia clínica allegada a la Corte Constitucional por parte del Centro de Salud del corregimiento de San Diego, en el municipio de Samaná – Caldas, y todos aquellos elementos probatorios que permitan demostrar el nexo causal entre la invalidez y el hecho violento.

G. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN 67. La Sala Cuarta conoció de la revisión de las sentencias de tutela proferidas respecto de la acción incoada por José Uriel Guillén Ríos, mediante la cual solicitó el amparo de sus derechos fundamentales a la reparación integral como víctima de la violencia, al mínimo vital y a la vida digna por parte de la Junta Regional de Calificación de Caldas ante la negativa de esa entidad de elaborarle el dictamen de PCL hasta tanto (i) pagara los honorarios establecidos en el 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 5, y (ii) la entrega la historia clínica de la fecha en la cual ocurrieron los hechos relacionados con el conflicto.

68. Debido a lo anterior, a la Sala le correspondió resolver si los requisitos exigidos por la Junta Regional de Calificación de Caldas, en calidad de perito, con fundamento en la regulación vigente para este tipo de subvenciones, se convertían en una afectación grave del mínimo vital y vida digna y a su vez en una barrera insuperable para el acceso al derecho a la reparación integral del accionante, como víctima del conflicto armado.

69. Respecto de la pretensión relativa a ser eximido del pago de los honorarios a la Junta Regional de Calificación de Caldas, esta Sala consideró que, con el fin de hacer efectivo el acceso al derecho a la reparación integral como víctima del conflicto y debido a la condición de vulnerabilidad del accionante, por sus escasos recursos económicos, su calificación de PCL superior al 50%, y al estar a cargo de su menor hijo, resulta plausible que las partes suscriban un acuerdo de pago para que el accionante cancele los honorarios exigidos por la ley, sin que ello afecte su mínimo vital y el de su familia. También dispuso la Sala que la elaboración del dictamen no podía estar sujeto al cumplimiento del acuerdo y que en caso de incumplimiento por parte del accionante, la junta podría acudir a los recursos judiciales que considere pertinentes para hacer efectivo el acuerdo de pago.

70. Con relación al requisito de hacer entrega de la historia clínica del accionante que demostrara la situación fáctica entre la invalidez y los hechos violentos, la Corte encontró que era una exigencia de difícil cumplimiento, en tanto que, parte de la historia clínica desapareció, luego de que las instalaciones de la IPS, donde le realizaron la cirugía de cadera, fueron objeto de una inundación.

Sin embargo, la Sala encontró posible que el señor José Uriel Guillén Ríos accediera a la historia clínica del lugar donde, según él, atendieron la urgencia al momento de sufrir el accidente. Por lo tanto, ordenó a la Junta Regional de Calificación de la Invalidez de Caldas admitir la solicitud de calificación de pérdida de capacidad laboral, (i) sin exigir la historia clínica de la IPS Flavio Restrepo S.A.S, por ser imposible de allegar, y (ii) teniendo en cuenta la historia clínica remitida a la Corte Constitucional por parte del Centro de Salud del corregimiento de San Diego, en el municipio de Samaná – Caldas y todos aquellos elementos probatorios que permitan demostrar el nexo causal entre la invalidez y el hecho violento.

71. Como consecuencia de lo anterior, la Sala decidió revocar las decisiones de primera y segunda instancia proferidas por el Juzgado Séptimo Civil Municipal de Manizales y por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Manizales y, en su lugar, amparó el derecho fundamental a la reparación integral de las víctimas del conflicto de José Uriel Guillén Ríos.

Regla de decisión: 72. Sin que sea posible extender a otros asuntos similares, para el caso analizado en la presente sentencia, se vulnera el derecho al mínimo vital y la vida digna con relación a la reparación integral para una víctima del conflicto cuando, en el marco del procedimiento para acceder a la prestación humanitaria periódica para víctimas del conflicto armado, en razón a su estado extremo de vulnerabilidad física, económica y condición de padre cabeza de familia: (i) se exige en un solo contado el pago de los honorarios de la junta de calificación, pues ello comporta una carga de difícil cumplimiento, teniendo en cuenta que sus ingresos son sustancialmente inferiores a un smmlv – supra numeral 53-, por lo que debe llegarse a un acuerdo de pago; y (ii) no es posible allegar la historia clínica del momento en que ocurrió el perjuicio en el contexto del conflicto armado porque el centro hospitalario se liquidó sin que se conservara

dicha información, así debe permitirse a través de otros medios probatorios acreditar dicho nexo causal – supra numeral 66-.

III. DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE Primero.- REVOCAR las sentencias de primera y de segunda instancia proferidas por el Juzgado Séptimo Civil Municipal de Manizales y por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Manizales, de fechas 07 de diciembre de 2017 y 02 de febrero de 2018, respectivamente. En su lugar, CONCEDER el amparo a los derechos al mínimo vital y a la vida digna en relación con la reparación integral para víctimas del conflicto armado de José Uriel Guillén Ríos.

Segundo.- ORDENAR a la Junta Regional de Calificación de la Invalidez de Caldas que, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación de esta providencia, proceda a realizar la calificación de pérdida de capacidad laboral de José Uriel Guillén Ríos. Previamente a la elaboración del dictamen, la Junta Regional de Calificación de la Invalidez de Caldas y el accionante deberán suscribir un acuerdo de pago que regule la forma de cancelación de los honorarios de que trata el Decreto 600 de 2017 por el cual se adiciona al título 9 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1072 de 2015 el capítulo 5. Con el solo acuerdo basta para proceder con el inicio de la calificación, en los términos expuestos en esta sentencia.

Tercero.- ORDENAR que al momento de realizar la notificación de la presente decisión a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Caldas y al accionante, se les entregue copia de la historia clínica del Centro de Salud del corregimiento de San Diego, en el municipio de Samaná – Caldas, que obra a folios 114 al 117, del cuaderno de Revisión del expediente T-6.727.220. Así, ADVERTIR a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Caldas que al momento de realizar la calificación, tenga en cuenta las consideraciones esgrimidas en el numeral 66 de la presente sentencia.

Cuarto .- LIBRAR las comunicaciones –por la Secretaría General de la Corte Constitucional–, así como DISPONER las notificaciones a las partes –a través del Juzgado Séptimo Civil Municipal de Manizales –, previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase. ALEJANDRO LINARES CANTILLO Magistrado ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO Magistrado GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO Magistrada Con salvamento de voto MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ Secretaria General SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LA MAGISTRADA GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO A LA SENTENCIA T-067/19 PRESTACION HUMANITARIA PERIODICA PARA PERSONAS VICTIMAS DE LA VIOLENCIA- No es idónea ni proporcionada la medida de exigir acuerdo de pago para acceder a la prestación, por cuanto afecta mínimo vital y demás derechos fundamentales (Salvamento parcial de voto) DERECHO A LA VALORACION DE LA PERDIDA DE CAPACIDAD LABORAL- Se ha admitido la posibilidad de eximir del pago de honorarios destinados a Juntas de Calificación de Invalidez a personas en situación de vulnerabilidad (Salvamento parcial de voto) DERECHO A LA VALORACION DE LA PERDIDA DE CAPACIDAD LABORAL- No se afectan recursos parafiscales si se dispone que los honorarios para la calificación que debe sufragar una víctima del conflicto sean cubiertos por el Fondo de Solidaridad Pensional (Salvamento parcial de voto) 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 Con el acostumbrado respeto por las providencias de la Corte Constitucional, a continuación expongo las razones que me conducen a salvar parcialmente mi voto en la Sentencia T-067 de 2019 , proferida por la Sala Cuarta de Revisión, en sesión del 20 de febrero de 2019.

1. En la decisión en referencia, esta Corporación conoció la tutela interpuesta por el señor José Uriel Guillén Ríos con el propósito de salvaguardar sus derechos fundamentales a la seguridad social, al debido proceso y a la vida digna. El

demandante solicitó el reconocimiento de la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado prevista en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997, pero el Ministerio del Trabajo le informó que, para iniciar dicho trámite, era necesario aportar el dictamen de calificación de pérdida de capacidad laboral expedido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 600 de 2017.

Si bien el tutelante acudió a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Caldas para el efecto, dicha institución le manifestó que no era posible tramitar su solicitud hasta tanto cancelara el valor de los honorarios correspondientes a la emisión del dictamen [111]. El actor alegó no tener capacidad de pago para cubrir tales honorarios, por lo que solicitó la protección de los derechos fundamentales enunciados por vía de tutela.

2. Los jueces de instancia negaron el amparo solicitado, por estimar que la protección que pretende el accionante es meramente económica pues busca ser eximido del pago de los honorarios correspondientes a la emisión del dictamen de pérdida de capacidad laboral.

3. Ahora bien, de acuerdo con las pruebas que obran en el expediente, el accionante se desempeña como vendedor de verduras en la plaza de mercado de Manizales y está afiliado al Sistema de Seguridad Social en Salud, en el Régimen Subsidiado [112].

Fue reconocido como víctima de desplazamiento forzado y de “combates” en el marco del conflicto armado; como consecuencia de esta situación, fue calificado en una primera oportunidad con una pérdida de capacidad laboral del 50.6% por la EPS Saludvida [113].

En relación con sus condiciones económicas, el tutelante afirmó, entre otras circunstancias: (i) que vive solo y que responde económicamente por su hijo de 12 años; (ii) que sus ingresos mensuales son inferiores a la mitad de un salario mínimo y provienen de un puesto de verduras que actualmente es administrado por un amigo suyo, debido al dolor ocasionado por su patología; y (iii) que aún no ha recibido el pago de la indemnización administrativa prioritaria como víctima del conflicto.

4. Al respecto, en la Sentencia T-067 de 2019, la Sala Cuarta de Revisión concedió el amparo de los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna del señor José Uriel Guillén Ríos.

Por consiguiente, ordenó a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Caldas que suscribiera un acuerdo de pago con el accionante para la cancelación de los honorarios que debe sufragar para acudir ante dicha institución y, posteriormente, realizar la valoración de pérdida de capacidad laboral que requiere para acceder a la prestación humanitaria periódica para víctimas del conflicto armado.

5. Esta Corporación reconoció además que la prestación humanitaria periódica destinada a las víctimas del conflicto armado constituye un mecanismo que desarrolla el principio de igualdad, en tanto se trata de una medida afirmativa y de reparación integral.

Además, sostuvo que las condiciones, cargas, trámites o procedimientos a los que se someta a las personas para el acceso a esta prestación y que condicionen el derecho a la reparación, deben tener en cuenta la situación en la que se encuentre cada víctima.

Adicionalmente, estableció que la jurisprudencia constitucional ha admitido la posibilidad de eximir del pago de honorarios de las juntas calificadoras a los usuarios que reclaman una prestación del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones y que, en estos eventos, corresponde a la EPS, a la ARL o a la aseguradora, según sea el caso, sufragar dicho pago. Sin embargo, estimó que esta regla jurisprudencial no es aplicable para el caso del actor, por cuanto “no se trata de una pensión en los términos del artículo 48 de la Constitución, sino de una subvención” [114] y concluyó que “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” [115] .

Con fundamento en lo expuesto, la sentencia de la cual me aparto ordenó finalmente a las partes suscribir un acuerdo de pago que regule la forma de cancelación de los honorarios correspondientes y, una vez efectuado dicho pacto, se realice la calificación de pérdida de capacidad laboral.

6. Así las cosas, aunque comparto plenamente la decisión de conceder el amparo invocado y revocar las sentencias de los jueces de instancia, considero que es inadecuado el remedio adoptado en la sentencia para la protección de los derechos fundamentales a la seguridad social, a la vida digna, al mínimo vital y a la reparación integral del accionante, en su calidad de víctima del conflicto armado y persona en situación de discapacidad.

A mi juicio, la solución adoptada por la mayoría de la Sala no es idónea ni proporcionada, al exigirle al demandante realizar un acuerdo de pago para que pueda acceder a la prestación humanitaria periódica para las víctimas de la violencia, dado que las circunstancias de vulnerabilidad del actor se encuentran plenamente comprobadas en el proceso. Las razones que fundamentan mi desacuerdo son las siguientes:

(i) la jurisprudencia constitucional ha admitido la posibilidad de eximir del pago de honorarios destinados a Juntas de Calificación de Invalidez a personas en situación de vulnerabilidad, sin importar que las prestaciones que reclaman se deriven o no del Sistema General de Seguridad Social;

(ii) contrario a lo que sostiene la decisión de la cual me aparto, no se afectan recursos parafiscales si se dispone que los honorarios para la calificación de invalidez que debe sufragar una víctima del conflicto armado en condiciones de grave vulnerabilidad sean cubiertos por el Fondo de Solidaridad Pensional; y, (iii) resulta evidentemente desproporcionado para el accionante condicionar su acceso a la prestación humanitaria para las víctimas del conflicto armado a un acuerdo de pago que afecta su mínimo vital y pone en riesgo sus derechos fundamentales, y constituye un claro desconocimiento al deber estatal de otorgar especial protección a las personas en situación de debilidad manifiesta, previsto en el artículo 13 superior.

A continuación expondré brevemente los fundamentos de cada una de estas consideraciones previas. Primer desacuerdo: la Corte ha admitido la posibilidad de eximir del pago de honorarios destinados a Juntas de Calificación de Invalidez a personas en situación de vulnerabilidad, sin importar que las prestaciones que reclaman se deriven o no del Sistema General de Seguridad Social 7.

La Sentencia T-067 de 2019 admite que, en múltiples oportunidades, esta Corporación “ 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 ” [116] . Sin embargo, asevera que la jurisprudencia constitucional nunca se ha referido a casos de subvenciones que no forman parte del SGSS y sostiene que a estas prestaciones “no le[s] son aplicables las reglas dispuestas para la protección del derecho fundamental a la seguridad social” [117] . En este sentido, la decisión mayoritaria concluye que no es viable que “ sujetos de derecho privado (miembros de la junta) terminen asumiendo el costo de la calificación, sin estar obligados legalmente a ello ” [118] , 8.

No obstante, es indispensable señalar que el fallo respecto del cual salvo parcialmente mi voto desconoce la jurisprudencia relacionada con el pago de honorarios de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez , como expondré a continuación.

En efecto, la Sentencia C-164 de 2000 [119] declaró la inconstitucionalidad del artículo 43 del Decreto Ley 1295 de 1994, el cual establecía que “los costos que genere el trámite ante las juntas de calificación de invalidez serán de cargo

de quien los solicite (...).”.

Dicha disposición regulaba todas las controversias que debían resolverse ante las Juntas de Calificación de Invalidez, sin distinguir entre aquellas que se originaran en prestaciones derivadas del Sistema General de Seguridad Social y las que no.

Entre otros fundamentos, la Corte consideró que la posibilidad de asignar los costos al solicitante del dictamen de pérdida de capacidad laboral era contraria a los principios de igualdad (art. 13 C.N.) y protección de las personas en situación de discapacidad (art. 47 C.N.), en los siguientes términos:

“ El Estado, según el artículo 47 de la Constitución, adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran. Y para nada de ello exige la Constitución una capacidad financiera mínima de quien se encuentre en tales hipótesis, ni que paguen para tener derecho a la evaluación correspondiente , menos todavía tratándose de trabajadores, quienes, por serlo, merecen ser especialmente protegidos (art. 25 C.P.) ” [120] .

9. Así mismo, en la Sentencia T-349 de 2015 [121] , la Corte conoció de un caso que, por su similitud, debió ser tenido en cuenta en el presente fallo. Se trataba de una persona que aspiraba al estímulo contemplado por la Ley 181 de 1995 para las llamadas “glorias del deporte” , prestación que se asemeja a la subvención para las víctimas del conflicto armado, en tanto no forma parte del Sistema General de Seguridad Social [122] .

En esa oportunidad, el actor manifestaba que carecía de los recursos para el pago de los honorarios de la Junta Regional de Calificación de Invalidez. Aunque se declaró la carencia actual de objeto por hecho superado por cuanto el solicitante, ante la negativa del juez de instancia, sufragó los honorarios, la Corte analizó el asunto de fondo y estimó que dicha obligación económica en ningún caso debió corresponder al tutelante y que el pago debió haber sido asumido por la EPS del Régimen Subsidiado a la cual estaba afiliado el actor [123] .

10. Finalmente, es relevante mencionar las Sentencias T-322 de 2011 [124] y T-400 de 2017 [125] . En ambos casos, las accionantes requerían un dictamen de la Junta Regional de Calificación de Invalidez para acceder a la indemnización por incapacidad permanente amparada por el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT). Aunque no se trataba de una prestación derivada del Sistema de Seguridad Social , la Corte Constitucional sostuvo que debía ser la aseguradora (un particular) quien asumiera el pago de los honorarios de la Junta Regional de Calificación de Invalidez porque resultaba desproporcionado exigirle dicha carga a la solicitante de la indemnización.

En este orden de ideas, esta Corporación ha considerado que “trasladar la carga inicial de los gastos de la Junta al aspirante a beneficiario, aunque éste tenga derecho a su reembolso siempre que se certifique su condición de invalidez, vulnera sus derechos fundamentales, consagrados en los artículos 13, 47 y 48 de la Constitución Política” [126] .

11. Por ende, contrario a lo afirmado por la Sentencia T-067 de 2019 , la Corte Constitucional: (i) sí ha admitido la posibilidad de eximir a personas en situación de vulnerabilidad del pago de los honorarios destinados a las Juntas de Calificación de Invalidez, incluso cuando las prestaciones que reclaman no se financian con cargo al Sistema General de Seguridad Social; (ii) en dichos eventos, ha asignado el deber de sufragar tales gastos a distintos agentes del Sistema; y (iii) en todo caso, ha rechazado la posibilidad de que se imponga al solicitante la carga de pagar los honorarios del dictamen de pérdida de capacidad laboral, con fundamento en normas distintas al artículo 48 superior.

Segundo desacuerdo: No se afectan recursos parafiscales si se dispone que el Fondo de Solidaridad Pensional cubra los honorarios para la calificación de invalidez que debe sufragar una víctima del conflicto armado en condiciones graves de vulnerabilidad 12.

El argumento expuesto en la Sentencia T-067 de 2019 , según el cual el accionante debe sufragar los honorarios para acudir a la Junta Regional de Calificación de Invalidez pues, de lo contrario, “dineros provenientes de recursos parafiscales [serían] utilizados para costear la elaboración del dictamen de PCL con fines diferentes a asuntos propios de la seguridad social” [127] , no se ajusta a la realidad.

13. En efecto, de conformidad con la Ley 782 de 2002, la prestación humanitaria para las víctimas del conflicto armado se encuentra establecida en los siguientes términos:

“Las víctimas que sufrieren una pérdida del 50% o más de su capacidad laboral calificada con base en el Manual Único para la Calificación de Invalidez, expedido por el Gobierno Nacional, tendrán derecho a una pensión mínima legal vigente, de acuerdo con lo contemplado en el Régimen General de Pensiones de la Ley 100 de 1993, siempre y cuando carezcan de otras posibilidades pensionales y de atención en salud, la que será cubierta por el Fondo de Solidaridad Pensional a que se refiere el artículo 25 de la Ley 100 de 1993 y reconocida por el Instituto de Seguros Sociales, o la entidad de naturaleza oficial señalada por el Gobierno Nacional” [128] .

Ahora bien, la Sentencia SU- 587 de 2016 [129] se refirió precisamente al entendimiento que debe darse a la prestación especial para las víctimas del conflicto armado en relación con los recursos parafiscales del Sistema General de Seguridad Social (SGSS), al evaluar y resolver las críticas sobre los posibles riesgos que esto conlleva, dado que esta subvención se encuentra a cargo del Fondo de Solidaridad Pensional.

Lo anterior, en consideración a que, para algunos, existiría una contradicción en cuanto a la posibilidad de garantizar esta prestación sin afectar la parafiscalidad de los recursos del SGSS, teniendo en cuenta, además, que la Sentencia C-767 de 2014 [130] fue explícita en afirmar que la prestación especial para las víctimas del conflicto armado no es una pensión de invalidez u obligación a cargo del Sistema, sino un estímulo o medida afirmativa externa al mismo, y el hecho de que el propio Legislador (como se evidencia en la norma transcrita en precedencia), fue quien determinó que esta prestación especial debía ser cubierta por el Fondo de Solidaridad Pensional.

Para resolver la cuestión, la mencionada Sentencia SU-587 de 2016 formuló las siguientes consideraciones: “Una interpretación razonable de dicho precepto legal, a partir de la asignación de una nueva función por parte del legislador, que no guarda correspondencia con los recursos que se manejan en las subcuentas de solidaridad y subsistencia, es que el Congreso de la República, al disponer que el Fondo de Solidaridad Pensional tiene la obligación de cubrir la pensión especial de invalidez, impuso la obligación, en los términos del artículo 25 de la Ley 100 de 1993, de crear una nueva fiducia, por fuera de la actualmente existente y que maneja recursos parafiscales, con el propósito de que a través de ella se haga efectiva la nueva prestación. No se trata de una carga irrazonable ni desproporcionada, porque, así como no se deben confundir los recursos de las subcuentas, nada impide que se adopten medidas que eviten el uso inadecuado de las rentas parafiscales (...) Al respecto, lo que está claro es que la misma no puede tener recursos que hagan parte del Sistema Integral de Seguridad Social, por lo que, ante la falta de señalamiento expreso por parte del legislador, debe entenderse que su origen se encuentra en los recursos del Presupuesto General de la Nación, cuyo giro debe asegurarse por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con los principios de oportunidad, celeridad y eficacia.

(...) la obligación de financiación de la pensión especial de invalidez para las víctimas del conflicto armado se encuentra en cabeza del referido Fondo, solo que, con miras a preservar el contenido del citado mandato constitucional, es preciso que las sumas que se destinan para tal propósito, se manejen a través de una fiducia o de otra modalidad operativa, independiente y distinta de aquella que tiene a su cargo las rentas de las subcuentas de solidaridad y subsistencia, cuya capitalización correrá por cuenta del Presupuesto General de la Nación , a partir de la identificación y desembolso de recursos que realice el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, tanto para asegurar una liquidez inmediata que facilite

el cumplimiento de dicha obligación, como para preservar su estabilidad y asignación presupuestal hacia el futuro” [131]

.

14. No se trata entonces de una contradicción ni de una inconsistencia en materia del manejo de tales recursos, pues la prestación tantas veces referida no se financia con recursos propios del SGSS sino con dineros que provienen del Presupuesto General de la Nación.

En consecuencia, pese a administrarse por el Fondo de Solidaridad Pensional, no se afecta la destinación específica de las rentas parafiscales en tanto debe gestionarse una modalidad operativa independiente a las subcuentas de solidaridad y subsistencia para el reconocimiento y pago de la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado.

Por ende, no es de recibo el argumento referente a que, si el solicitante no sufraga el pago de los honorarios, se afectan los fondos parafiscales y la sostenibilidad del Sistema General de Seguridad Social.

15. En razón de lo expuesto previamente, considero que no existe un fundamento constitucional o legal para impedir que el pago de los honorarios de las Juntas de Calificación de Invalidez se lleve a cabo con cargo a los recursos que garantizan el pago de la prestación humanitaria para las víctimas del conflicto armado en situación de discapacidad, específicamente, en casos como el que se analiza en esta oportunidad, en los que el solicitante (i) se encuentra en condiciones graves de vulnerabilidad; y (ii) existen elementos para suponer razonablemente que puede ser titular del derecho a obtener la mencionada prestación, por cuanto fue valorado con una pérdida de capacidad laboral superior al 50% en la primera oportunidad. De esta forma, le correspondía al Fondo en mención pagar los honorarios de la Junta de Calificación y no al demandante, como equivocadamente lo decidió la sentencia de la referencia.

Tercer desacuerdo: es evidentemente desproporcionado para el accionante que se condicione su acceso a la prestación humanitaria para las víctimas del conflicto armado, a un acuerdo de pago que afecta su mínimo vital y pone en riesgo sus derechos fundamentales 16.

Es pertinente destacar que la prestación humanitaria periódica, prevista en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997, está dirigida únicamente a las personas que carecen de alternativas de pensión o de salud en el régimen contributivo y que tienen una pérdida de capacidad laboral superior al 50% [132] , de modo que está diseñada para salvaguardar el mínimo vital del sector más vulnerable dentro del universo de las víctimas del conflicto armado, esto es la población más vulnerable dentro de los vulnerables.

17. En particular, la situación del accionante evidencia claramente la ausencia de razonabilidad y proporcionalidad de la decisión de la cual me aparto parcialmente, dado que:

(i) se amenaza el mínimo vital del actor y el de su hijo menor de edad, por cuanto los ingresos del tutelante son inferiores a la mitad del salario mínimo y de ellos depende su núcleo familiar; (ii) se trata de una persona en situación de debilidad manifiesta, en la medida en que aún es beneficiario de asistencia humanitaria por parte de la UARIV y no ha recibido la indemnización administrativa respectiva; (iii) acredita una pérdida de capacidad laboral superior al 50%, calificada en primera oportunidad por la EPS del Régimen Subsidiado a la que se encuentra afiliado; y (iv) su desempeño laboral ha sido afectado por las patologías que padece.

En mi criterio, la Sentencia T-067 de 2019 debió tener en cuenta las circunstancias anteriormente enunciadas, las cuales hacían manifiestamente desproporcionado que se obligara al actor a celebrar un acuerdo de pago con la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Caldas, de manera previa a la valoración de pérdida de capacidad laboral que requiere para solicitar la prestación humanitaria periódica destinada a las víctimas del conflicto armado, pues sólo mediante este dictamen puede demostrar que acredita las condiciones para acceder a la mencionada subvención.

18. Así, la Sala Cuarta de Revisión optó por la alternativa más gravosa para los derechos del accionante, en lugar de adoptar una solución que tuviera en consideración la jurisprudencia constitucional que ha interpretado las normas aplicables al caso conforme a la eficacia de los derechos fundamentales y, por esa razón, impide trasladar la carga del pago de los honorarios al solicitante.

La sentencia desconoció el deber del juez constitucional de garantizar en forma adecuada la eficacia de los derechos fundamentales de las personas en situación de debilidad manifiesta. Entre otras opciones, la Sala podía ordenar que el pago de los honorarios se asignara a la EPS del Régimen Subsidiado a la cual se encontraba afiliado el tutelante [133] o a otra institución, –de acuerdo con lo ya descrito– que tuviera el deber legal de asegurar sus derechos .

En cualquier caso, existía para estas entidades la posibilidad de repetir el pago, con cargo al Fondo de Solidaridad Pensional como administrador de los recursos destinados a la administración de la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado.

19. En suma, aunque comparto la decisión de amparar los derechos fundamentales del accionante, estoy en desacuerdo con la medida que finalmente adoptó la mayoría en el fallo de la referencia, por cuanto existían varias razones que fundamentaban la necesidad de buscar formas más adecuadas de salvaguardar el mínimo vital del accionante y lograr el objetivo propuesto .

De esta manera, expongo las razones que me conducen a salvar parcialmente mi voto respecto de la fundamentación y de la orden de realizar un acuerdo de pago con el accionante, adoptada por la Sala Cuarta de Revisión, en la sentencia T-067 de 2019 .

Fecha ut supra , GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO Magistrada [1] De acuerdo con la copia de la cédula de ciudadanía José Uriel Guillén Ríos nació el 11 de octubre de 1968 en Samaná, Caldas. Folio 3 del cuaderno de primera instancia de la acción de tutela.

[2] En el folio 45 del cuaderno de primera instancia reposa copia de la Resolución No. 2014-671019R del 21 de junio de 2016, por la cual se mantiene la inclusión del accionante en el Registro Único de Víctimas.

[3] Hecho referido en el escrito de tutela que obra en el folio 3 del cuaderno de primera instancia de la acción de tutela.

[4] Certificado en folio 13 del cuaderno de primera instancia.

[5] Solicitud visible a folio 15 del cuaderno de primera instancia. [6] Por el cual se adiciona al título 9 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1072 de 2015 un capítulo 5° 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.

[7] Resolución visible en los folios 17 al 19 del cuaderno de primera instancia. [8] Respuesta emitida por el Ministerio del Trabajo, folio 21 del cuaderno de primera instancia.

[9] La solicitud presentada por José Uriel Guillén Ríos reposa en el folio 20 del cuaderno de primera instancia. [10] Respuesta de la Junta Regional de Calificación en el folio 22.

[11] El oficio se encuentra en el folio 23 de cuaderno de primera instancia. [12] Respuesta que reposa en el folio 24 del cuaderno de primera instancia.

[13] Folio 3 del cuaderno de primera instancia. [14] Folio 4 del cuaderno de primera instancia. [15] En el folio 5 del cuaderno de primera instancia reposa respuesta de la Unidad de Víctimas informando la inclusión del accionante en el RUV. Adicionalmente, en los folios 45 al 47 del mismo cuaderno obra copia de la resolución allegada por la Junta Regional de Calificación de la Invalidez de Caldas en la respuesta a la acción de tutela.

[16] Ver folios 25 al 27 del cuaderno de primera instancia. [17] Historias clínicas que reposan en los folios 7 al 11 del cuaderno de primera instancia.

[18] Ver folio 56 del cuaderno de primera instancia. [19] Ver folio 15 del cuaderno principal. [20] Ver folios 17 al 19 de cuaderno principal.

[21] Ver folio 21 del cuaderno de primera instancia. [22] Mediante Auto del 27 de noviembre de 2017, el Juzgado Séptimo Civil Municipal de Manizales avocó conocimiento de la presente acción de tutela y ordenó la vinculación de la EPS Saludvida, Colpensiones, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Hacienda, Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y Procuraduría General de la Nación. Ver folio 40 del cuaderno de primera instancia.

[23] Ver contestación en los folios 61 al 66 del cuaderno de primera instancia. [24] Contestación de Colpensiones visible en los folios 78 al 81 del cuaderno de primera instancia.

[25] Contestación del Ministerio de Hacienda visible en los folios 97 al 99 del cuaderno de primera instancia. [26] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, expediente STL6388-2016, radicación No. 66173, Acta No. 16 de 11 de mayo de 2016: “ no desconoce la Sala la difícil situación a la que se ven abocadas las víctimas del conflicto armado y la necesidad de que por parte del legislador se adopten disposiciones tendientes a efectivizar sus derechos, como ocurren con la pensión de invalidez contemplada en la Ley 418 de 1997; sin embargo, ello no conduce a otorgar competencia al juez de tutela para estudiar y otorgar de forma directa la prestación, debido a que, proceder en tal sentido, desconocería la facultad de los jueces ordinarios para definir asuntos de esta naturaleza y, asimismo, afectaría la posibilidad de que las partes involucradas ejerzan plenamente el derecho a la defensa y contradicción”.

[27] Contestación del Ministerio de Trabajo visible en los folios 102 y 103 del cuaderno de primera instancia. [28] Contestación de la EPS Saludvida visible en el folio 107 del cuaderno de primera instancia.

[29] Sentencia de primera instancia visible en los folios 108 al 120 del cuaderno de primera instancia de la acción de tutela. [30] Sentencia de segunda instancia visible en los folios 3 al 5 del cuaderno de segunda instancia de la acción de tutela.

[31] Los documentos recibidos por la Secretaría General de esta Corte fueron puestos a disposición de las partes y de los terceros con interés en el proceso, de conformidad con lo establecido en el artículo 64 del Reglamento Interno.

[32] De acuerdo con el Auto del veintinueve (29) de junio de dos mil dieciocho (2018), proferido por el Magistrado sustanciador visible a folios 19-21 del cuaderno de revisión de la acción de tutela.

[33] Ver folios 29 al 47 del cuaderno de Revisión. [34] Ver folios 42 al 52 del cuaderno de Revisión. [35] Ver folios 57 al 71 del cuaderno de Revisión.

[36] Ver folios 73 y 74 del cuaderno de Revisión. [37] Ver folios 77 y 78 del cuaderno de Revisión. [38] Ver folios 79 al 97 del cuaderno de Revisión. Adicionalmente, están pendientes dos giros cada uno por \$266.000, a favor del accionante.

[39] La declaración fue realizada en el año 2011. [40] Ver folio 109 del cuaderno de Revisión. [41] Ver folios 114 al 117 del cuaderno de Revisión.

[42] Auto notificado el 7 de junio de 2018. [43] Constitución Política, Artículo 86 “ toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública ” .

[44] De conformidad con el Artículo 5° del Decreto 2591 de 1991, “ La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el

artículo 2o. de esta ley ” .

[45] Ver sentencias T-093 de 2016 y T-401 de 2017. [46] 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 5°. 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.

Artículo 2.2.9.5.11. “ Presentación de solicitud para calificación de pérdida de capacidad laboral. 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 ” (subraya fuera de texto). [47] Ver también artículo 4º del Decreto 1352 de 2013 y artículo 2.2.5.1.4 del Decreto Único Reglamentario 1072 de 2015.

[48] Reiterada en la sentencia C-914/13. [49] Sentencia T-713/14. [50] En la sentencia T-093 de 2016 se adoptó la misma decisión con relación a la legitimación por pasiva.

[51] Ver folio 24 del cuaderno de primera instancia. [52] El principio de inmediatez de la acción de tutela está instituido para asegurar la efectividad del amparo y, particularmente, garantizar la protección inmediata de los derechos fundamentales que se encuentren amenazados o se hayan visto vulnerados por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular en los casos previstos en la Constitución y demás normas reglamentarias, así como en la jurisprudencia de esta Corte. Por lo tanto, el transcurso de un lapso desproporcionado entre los hechos y la interposición del amparo tornaría a la acción en improcedente, puesto que desatendería su fin principal.

[53] Ver al respecto las sentencias T-528/98 y T-660/99. [54] Ver la sentencia T-033/02. [55] Sentencia T-941/05 reiterada por la sentencia T-1065/05.

[56] Acerca del perjuicio irremediable, esta Corte ha señalado que, debe reunir ciertos requisitos para que torne procedente la acción de tutela, a saber: “ (i) que se trate de un hecho cierto e inminente; (ii) que las medidas a tomar deben ser urgentes; (iii) que la situación a la que se enfrenta la persona es grave; y finalmente (iv) que las actuaciones de protección han de ser impostergables ” .

[57] Sentencias T-489/99 y T-326/07. [58] Considerando que la Junta Regional de Calificación de Caldas es una entidad pública que integra el Sistema de Seguridad Social, sus actuaciones son sujeto de control ante la Jurisdicción Ordinaria Laboral y de la Seguridad Social.

[59] En los folios 45 al 47 del cuaderno de primera instancia reposa resolución de la Unidad para las Víctimas donde reconoce la calidad de víctima del accionante.

[60] Ver folio 29 del cuaderno de revisión. [61] Calificación de pérdida de capacidad laboral elaborada por la EPS Saludvida reposa en el folio 25 al 27 del cuaderno de primera instancia.

[62] Manifestación realizada por el accionante en el folio 29 del cuaderno de revisión. [63] Tanto en la Resolución No.0600120160675320 de 2016 como en la Resolución No. 0600120181894160 de 2018, la Unidad para las Víctimas reconoció que el hogar del accionante tiene “ extrema urgencia y vulnerabilidad en el componente de alimentación básica ”. Ver folios 83 y 88 del cuaderno de revisión.

[64] 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 5, 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.

Artículo 2.2.5.1.16. “ Honorarios. 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 ”.

[65] 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 5, 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.

Artículo 2.2.9.5.11. “ Presentación de solicitud para calificación de pérdida de capacidad laboral. 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 (subraya fuera de texto).

[66] Corte IDH. Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de noviembre de 2014. Serie C No.

287, párr. 543. [67] Corte IDH. Caso Dacosta Cadogan Vs. Barbados. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de septiembre de 2009. Serie C No. 204, párr. 111; Corte IDH. Caso Garibaldi Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de septiembre de 2009. Serie C No. 203, párr. 182.

La Corte IDH ha sostenido que ésta procede por dos conceptos: el “ daño material ” y el “ daño inmaterial ”. Según dicho tribunal, el daño material abarca “ la pérdida o detrimento de los ingresos de las víctimas, los gastos efectuados con motivo de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos del caso ”.

Corte IDH. Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2001. Serie C No. 77, párr.

84; Caso Rochac Hernández y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de octubre de 2014. Serie C No. 285, párr. 257.

Por su parte, el daño inmaterial “ puede comprender tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a la víctima directa y a sus allegados, el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de la víctima o su familia ”.

[68] Corte IDH. Caso de la Masacre de Las Dos Erres Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Serie C No. 211, párr. 255. Entre ellas se incluyen medidas como las siguientes: publicación de la sentencia de ese tribunal en la que se determina que existieron violaciones a los derechos humanos (Corte IDH. Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de noviembre de 2014. Serie C No. 287, párrs. 572 y 573; Corte IDH. Caso Atala Rizzo y niñas Vs. Chile. Solicitud de Interpretación de la Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2012. Serie C No. 254, párr. 259).

Los actos públicos de reconocimiento de verdad (Corte IDH. Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de noviembre de 2014. Serie C No.

287, párrs. 572 y 576; Corte IDH. Caso Atala Rizzo y niñas Vs. Chile. Solicitud de Interpretación de la Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2012. Serie C No. 254, párr. 263).

La elaboración de documentales audiovisuales sobre las violaciones de derechos humanos detectadas (Corte IDH. Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de noviembre de 2014. Serie C No. 287, párrs. 572 y 579). La creación de un museo para honrar a las víctimas de un caso (Corte IDH. Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala.

Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2012. Serie C No. 250, párr. 279 y 280). [69] Las medidas de rehabilitación tienen como propósito garantizar una atención adecuada a los padecimientos psicológicos y morales sufridos por las víctimas (Corte IDH. Caso de la Masacre de Las Dos Erres Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas.

Sentencia de 24 de noviembre de 2009. Serie C No. 211, párr. 269). [70] Tienen la finalidad de prevenir que las infracciones a los derechos humanos vuelvan a ocurrir.

[71] Así, la Resolución A/RES/56/83 del 12 de diciembre de 2001, relativa a la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos incluyó un anexo preparado por la Comisión de Derecho Internacional donde, a título de proyecto se prevé: “ Artículo 34. Formas de reparación. La reparación íntegra del perjuicio causado por el hecho internacionalmente ilícito adoptará la forma de restitución, de indemnización y de satisfacción, ya sea de manera única o combinada, de conformidad con las disposiciones del presente capítulo ”. Por su parte, la Resolución A/RES/60/147, aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005, relativa a los principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, definió cada uno los componentes de la reparación integral: restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

[72] Corte Constitucional, sentencia SU-254/13, reiterada en la sentencia C-161/16. La restitución de tierras, como una de las medidas de reparación integral había sido reconocida en la sentencia C-715/12.

[73] Corte Constitucional, sentencia C-753/13. [74] *Ibíd.* [75] *Ibíd.* [76] “ Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones .” [77] “ Por la cual se prorroga la vigencia, se modifica y adiciona la Ley 104 de 1993 .” [78] “ Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones .” [79] El artículo 46 de la Ley 418 de 1997 establecía:“(…) Las víctimas que sufrieren una pérdida del 50% o más de su capacidad laboral calificada con base en el Manual Único para la calificación de invalidez, expedido por el Gobierno Nacional, tendrán derecho a una pensión mínima legal vigente, de acuerdo con lo contemplado en el Régimen General de Pensiones de la Ley 100 de 1993, siempre y cuando carezcan de otras posibilidades pensionales y de atención en salud, la que será cubierta por el Fondo de Solidaridad Pensional a que se refiere el artículo 25 de la Ley 100 de 1993 y reconocida por el Instituto de Seguros Sociales, o la entidad de naturaleza oficial señalada por el Gobierno Nacional.

(…)” [80] “ Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997 y se dictan otras disposiciones ”. [81] “ Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y se modifican algunas de sus disposiciones ”.

[82] “ Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 y se modifican algunas de sus disposiciones ”.

[83] “ Por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006 ”. [84] En el Auto 290/15, la Corte reiteró lo dispuesto en la sentencia C-767/14, dijo la Corte que “ la prestación económica denominada pensión de invalidez para víctimas del conflicto armado no pertenece al Sistema General de Pensiones y, por tanto, no tiene su origen en la seguridad social ”.

[85] Posteriormente, y teniendo en cuenta la sentencia C-767/14 que declara la exequibilidad condicionada de los artículos 131 de la Ley 418 de 1997 (parcial), 1° de la Ley 548 de 1999, 1° de la Ley 782 de 2002, 1° de la Ley 1106 de 2006 y 1° (parcial) de la Ley 1421 de 2010, la Corte Constitucional profirió las sentencias T-921/14, T-009/15, T-032/15 y T-074/15 concediendo el amparo de los derechos a la seguridad social, al mínimo vital, a la vida digna, a la igualdad y al debido proceso, y ordenando el reconocimiento y pago de las pensiones especiales de invalidez, previa verificación del cumplimiento de los requisitos de ley, autorizándole a Colpensiones la posibilidad de repetir contra el Fondo de Solidaridad Pensional.

[86] Ver sentencia T-349/15. [87] Sentencia SU-587/16: “ 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. Bajo esta perspectiva, la misma hace parte de la oferta institucional para la atención de las víctimas, cuya divulgación es una responsabilidad del Estado, con el fin de lograr su acceso efectivo por parte de las personas que cumplen con los requisitos para alcanzar su reconocimiento ”.

[88] Sentencia T-207A/18: “ En todo proceso o actuación administrativa debe existir un expediente con base en el cual se pueda determinar lo necesario para proferir una decisión de fondo; sin embargo, es posible que por diferentes circunstancias el expediente o parte del mismo se extravíe. Para dar solución a esta situación, la legislación ha establecido el proceso de reconstrucción de expediente, normado, en términos generales, en el Código General del Proceso, artículo 126 ”.

[89] Sentencia T-398/15: “ En materia de historia laboral, debe tenerse en cuenta que: i) la información que reposa en los archivos del empleador son una referencia para el goce efectivo de derechos reconocidos por la ley a los trabajadores, como sería el caso de la liquidación del empleado al momento de terminar su contrato laboral o el pago de indemnizaciones por despido injusto, así como el acceso a las prestaciones de naturaleza pensional, entre otras. Además ii) los errores en los datos administrados, su destrucción o deterioro, podrían desconocer otros derechos fundamentales reconocidos en la Carta, si las entidades encargadas de su custodia no adelantan las gestiones necesarias para su corrección u reconstrucción ”.

[90] Sentencia T-198/15: “ Al Hospital no le está dado exonerarse de responsabilidad cuando existe un deber de conservación a su cargo y lo que es más grave sin desplegar ninguna función administrativa para la reconstrucción de los documentos perdidos. Es precisamente por esto, que tiene la obligación de hacer todo lo que esté a su alcance a partir de los elementos sumarios proporcionados por la accionante para reconstruir los datos perdidos o destruidos, especialmente cuando es razonable que la información requerida normalmente debe reposar en registros dobles o en otros archivos de otras dependencias de la entidad o incluso en la pagaduría del municipio y conforme se expone en la parte considerativa de esta sentencia, de acuerdo con las normas legales vigentes y la jurisprudencia constitucional, a efectos de la expedición de los certificados laborales necesarios para adelantar los trámites de solicitud de pensión de jubilación, es posible probar el tiempo de servicio y el salario con cualquiera de los medios de prueba permitidos por la ley ”.

[91] Aunque no es propiamente aplicable al caso en concreto, la sentencia C-283/17 constituye un ejemplo de las cargas irrealizables. En dicha oportunidad la Corte Constitucional analizó la constitucionalidad de una norma que, a juicio del demandante, constituía un obstáculo inconstitucional al acceso a la justicia, en cuanto resultaba ser de imposible cumplimiento. En esa oportunidad el pleno resolvió que la limitación no puede ser desproporcionada, ni menos aún,

constituirse en un obstáculo insuperable que desconozca este derecho fundamental. En esta oportunidad la Corte concluyó que “ el derecho fundamental de acceso a la justicia no sólo implica que las condiciones y cargas sean previstas por el legislador, sino que éstas sean realizables, razonables y proporcionadas y que exista certeza respecto de la manera de cumplirlas, de suerte que el no cumplimiento dependa exclusivamente de la voluntad consciente del justiciable, o de su falta de cuidado o diligencia, mas no de la ausencia de claridad o de la complejidad del sistema. Las cargas confusas o excesivamente difíciles para el acceso a la justicia, que impiden que incluso la persona medianamente diligente esté en capacidad de cumplirlas para poder acceder a la justicia, resultan a todas luces inconstitucionales ”.

[92] La Corte ha analizado esta temática en innumerables ocasiones y ha sido reiterativa en señalar que los derechos constitucionales no pueden entenderse como derechos absolutos. Ver sentencia C-475/97, entre otras.

[93] En la sentencia C-781/12, la Corte consideró que: “ para examinar la supuesta vulneración del derecho a la igualdad debe adoptarse una metodología que privilegie el margen de configuración legislativo, por tratarse de un asunto en el cual no hay hitos históricos definitivos que permitan sustituir la opción adoptada luego de un amplio debate al interior del cuerpo representativo. Se considera entonces que, si bien están en juego los derechos de las víctimas a la reparación de índole patrimonial, en todo caso en esta materia, por las razones previamente expuestas, el juez constitucional debe ser respetuoso del margen de configuración legislativa, pues como antes se dijo la fecha adoptada fue el resultado de un amplio consenso al interior del Congreso de la República, luego de haber sido exploradas distintas alternativas ”.

[94] Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo. [95] Ver sentencia T-400/17. [96] Ver sentencias T-204/02, T-1200/04, T-1018/06, T-287/06, T-935/07, T-194/10, Y-322/11, T-124/12, T-623/12, T-045/13, T-119/13 y T-349/15.

[97] Ver sentencias T-236A/02 y T-033/04. [98] Ver sentencia T-349/15. [99] En cuatro oportunidades la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre el reconocimiento y pago de la prestación humanitaria periódica para víctimas del conflicto, con posterioridad a la expedición del Decreto 600 de 2017. (i) En la sentencia T-483/17 la Sala Primera de Revisión tuteló el derecho fundamental de petición de un ciudadano que reclamó la prestación humanitaria periódica para víctimas del conflicto considerando que Colpensiones se abstuvo injustificadamente de emitir respuesta de fondo, clara y suficiente sobre esta solicitud. (ii) En la sentencia T-506/17 la Sala Séptima de Revisión, ordenó al Ministerio del Trabajo llevar a cabo los trámites necesarios para el reconocimiento y pago de la prestación humanitaria periódica para víctimas del conflicto luego de verificar el cumplimiento de los requisitos dispuestos en el Decreto 600 de 2017. En este caso, Colpensiones había dejado en suspenso el estudio de la prestación solicitada, hasta tanto se determinara el responsable del pago de la prestación, asunto sustancialmente diferente al analizado en la presente acción de tutela. (iii) Igual decisión adoptó la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional en la sentencia T-209A/18, ante hechos similares a los planteados en la sentencia T-506 de 2017. (iv) En la sentencia T-220/18, la Sala Segunda de Revisión declaró improcedente la acción de tutela por falta de legitimación por pasiva, puesto que el accionante solicitaba que la EPS a la cual se encontraba afiliado le realizara la calificación de pérdida de capacidad laboral con el fin de solicitar la prestación humanitaria periódica como víctima de la violencia. Al respecto, la Sala consideró que, acorde con el Decreto 600 de 2017, la responsable de dicha calificación no es la EPS sino la Junta Regional de Calificación de Invalidez.

[100] Ver sentencia C-767/14, Auto 290/15 y sentencia de unificación 587/16. [101] En los folios 45 al 47 del cuaderno de primera instancia reposa resolución de la Unidad para las Víctimas donde reconoce la calidad de víctima del accionante.

[102] En el folio 5 del cuaderno de primera instancia reposa respuesta de la Unidad de Víctimas a la Personería Municipal de Manizales informando sobre la inclusión del accionante en el RUV.

Adicionalmente, en los folios 45 al 47 del cuaderno de primera instancia reposa copia de la resolución, allegada por la Junta Regional de Calificación de la Invalidez de Caldas en la respuesta a la acción de tutela.

[103] Calificación de pérdida de capacidad laboral elaborada por la EPS Saludvida reposa en el folio 25 al 27 del cuaderno de primera instancia.

[104] Tanto en la Resolución No.0600120160675320 de 2016 como en la Resolución No. 0600120181894160 de 2018, la Unidad para las Víctimas reconoció que el hogar del accionante tiene “ extrema urgencia y vulnerabilidad en el componente de alimentación básica ”. Ver folios 83 y 88 del cuaderno de revisión.

[105] Manifestación realizada por el accionante en el folio 29 del cuaderno de revisión. [106] Ver folio 29 del cuaderno de revisión. [107] Son varias las sentencias que han ordenado a instituciones educativas privadas la elaboración de un acuerdo de pago con los padre morosos, con el fin de acceder a los certificados de notas y de esta manera, lograr matricular a los estudiantes en otro colegio: sentencias T-607/95, T-1676/00, T-909/03, T-1227/05, T-979/08, T-349/10, T-938/12, T-666/13, T-860/13, T-244/17 y T-380A/17, entre muchas otras. Por otra parte, la Corte Constitucional también ha ordenado a entidades financieras llega para un acuerdo de pago con los deudores de la entidad: ver sentencias T-520/03, T-312/10, T-181/12, T-207/12 y T-534/13, entre otras.

[108] Ibídem. Artículo 2.2.9.5.11. [109] Auto de pruebas del 28 de junio de 2018, numeral 11 (i) de la presente sentencia.

[110] La declaración fue realizada en el año 2011.

[111] La Junta Regional de Calificación de Invalidez consideró además, inviable tramitar la solicitud del accionante, hasta tanto allegara la historia clínica que reflejara “ los hechos de la fecha en que incurrió el acto de violencia que causó la invalidez” . Sin embargo, el actor realizó una declaración juramentada en la cual se pronunció sobre su imposibilidad de suministrar dicho documento. Pese a lo anterior, en el trámite de revisión ante la Corte, el Centro de Salud del corregimiento de San Diego en Samaná (Caldas) informó que en sus archivos reposa la historia clínica del accionante, la cual adjuntó con la respuesta. Por consiguiente, la Sentencia T-067 de 2019 dispuso que la copia de dicha historia clínica fuera remitida a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Caldas.

[112] Expresó que sus ingresos son de \$300.000 mientras que sus egresos corresponden a \$500.000. Adujo que ha recibido 5 desembolsos de ayuda humanitaria por valor de \$500.000 pesos cada uno y que se encuentra a la espera del pago de la indemnización administrativa prioritaria como víctima del conflicto.

[113] De conformidad con la contestación de la parte accionada en el trámite de tutela, el actor presenta el siguiente diagnóstico: “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” .

[114] Sentencia T-067 de 2019. Fundamento jurídico 50. [115] Ibídem. [116] Sentencia T-067 de 2019. Fundamento jurídico 49. [117] Sentencia T-067 de 2019. Fundamento jurídico 50.

[118] Ibídem. [119] M.P. José Gregorio Hernández Galindo. [120] Resaltado por fuera del texto original. [121] M.P. Alberto Rojas Ríos. [122] En relación con la semejanza entre el estímulo previsto por la Ley 181 de 1995 para las denominadas “glorias del deporte” y la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado prevista en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997, conviene anotar que la Corte Constitucional ha admitido expresamente que se trata de subvenciones de carácter similar. De hecho, en la Sentencia C-767 de 2014 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) se aludió a la prestación económica consagrada para los medallistas olímpicos y a la sentencia que declaró su constitucionalidad como un referente para la exequibilidad de la norma demandada en el caso de las víctimas del conflicto armado.

[123] “De los anteriores enunciados normativos se colige que los honorarios de los miembros de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez y los de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez serán pagados, en todo caso, por la entidad de previsión o seguridad social o la sociedad administradora a la que esté afiliado el solicitante. Por lo tanto, según la Ley 100 de 1993, no resulta conducente obligar a los ciudadanos a sufragar dichos costos o suspender el trámite del dictamen por dicho concepto.

Máxime, si se tiene en cuenta que de la lectura integral de la Constitución se desprende que el servicio a la seguridad social debe ser prestado inmediatamente, por lo que surge la necesidad de evaluación sin que medie condición alguna. (...) [E]n el presente caso existió una amenaza grave e inminente a los derechos fundamentales a la salud, a la seguridad social, a la vida digna, al mínimo vital y a la igualdad del señor José Miguel Sanjuanelo Guette, al negársele la posibilidad de obtener la calificación de su pérdida de capacidad laboral por el no pago de los honorarios de los miembros de la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Atlántico, circunstancia que consolidó un daño al actor, al asumir el costo del dictamen de pérdida de capacidad laboral con el objeto de continuar con el trámite de reconocimiento y pago del estímulo económico de que trata el artículo 45 de la Ley 181 de 1995, lo cual generó un menoscabo en su patrimonio. Máxime, si se tiene en cuenta que al momento de elevar la referida solicitud ante COLDEPORTES, el accionante no contaba con los recursos económicos que le permitieran una vida en condiciones dignas” .

[124] M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. [125] M.P. Alberto Rojas Ríos. [126] Sentencia T-322 de 2011. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. [127] Sentencia T-067 de 2019. Fundamento jurídico 55.

[128] Artículo 18 de la Ley 782 de 2002. Resaltado por fuera del texto original. [129] M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. [130] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[131] Resaltado por fuera del texto original. [132] “ Las víctimas que sufrieren una pérdida del 50% o más de su capacidad laboral calificada con base en el Manual Único para la calificación de invalidez, expedido por el Gobierno Nacional, tendrán derecho a una pensión mínima legal vigente, de acuerdo con lo contemplado en el Régimen General de Pensiones de la Ley 100 de 1993, siempre y cuando carezcan de otras posibilidades pensionales y de atención en salud ,(...)” . Resaltado por fuera del texto original.

[133] Tal solución fue indicada en la Sentencia T-349 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos), en la cual se analizó el caso de una persona que requería del dictamen de la Junta Regional de Calificación de Invalidez para solicitar el estímulo concedido a las denominadas “glorias del deporte” , prestación que, como se expuso anteriormente, no se financia con cargo al Sistema General de Seguridad Social.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:

Copia de consulta hecha el 4 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.