Providencia recolectada por GMH Abogados
Adquiere nuestra suscripción en
www.gmhabogados.com.co/tienda-2
WhatsApp 313-8836491

Sentencia T-223/21

Referencia: Expediente T-8.081.414

Acción de tutela instaurada por la señora O.G.P.[1], contra la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas - UARIV, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, Colpensiones, Junta de Calificación de Invalidez del Magdalena y Junta Regional de Calificación de Invalidez del Cesar.

Magistrado ponente:
JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá D.C., catorce (14) de julio de dos mil veintiuno (2021).

La Sala Octava de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada Diana Fajardo Rivera y los Magistrados Alberto Rojas Ríos y José Fernando Reyes Cuartas, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

La señora O.G.P. instauró acción de tutela con el fin de obtener la protección de los derechos fundamentales de petición, reconocimiento de la prestación humanitaria periódica para víctimas del conflicto armado, debido proceso, igualdad, vida digna y mínimo vital. Para sustentar la solicitud de amparo narró los siguientes:

Hechos[2]

1. O.G.P. es una ciudadana de 43 años, residente en la ciudad de Valledupar, madre cabeza de familia[3] y víctima del conflicto armado por el hecho victimizante de desplazamiento forzado[4].

2. Mencionó que perdió su capacidad laboral y se encuentra diagnosticada con diferentes patologías, entre ellas infección por VIH[5], trastornos inflamatorios de

[1] Teniendo en cuenta las circunstancias particulares del caso y que la identidad de la accionante constituye un dato sensible de acuerdo con el artículo 5º de la Ley 1581 de 2012, en esta ocasión la Sala decide proteger el derecho a la intimidad de O.G.P. En igual sentido se ha procedido en las sentencias T-005 de 2020, T-002 de 2021, entre otras.
[2] La narración de los hechos fue complementada a partir de los diferentes documentos que obran en el expediente con la finalidad de facilitar el entendimiento del caso.
[3] Folios 43 al 46 del cuaderno principal.
[4] Folios 120 al 123 del cuaderno de instancias y folio 613 del cuaderno principal.
[5] Folios 318 del cuaderno de instancias y 426, 456 del cuaderno principal.

la mama[6], leiomioma subderoso del útero[7], trastorno degenerativo del globo ocular[8], insuficiencia venosa crónica periférica[9], trastorno mixto de ansiedad[10], entre otros.

3. Indicó que por su condición fue valorada por la Junta Médica de la IPS Calidad Médica, obteniendo una certificación de discapacidad de un 43.2%[11].

4. Señaló que el 26 de diciembre de 2019, dirigió una petición a la UARIV, al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, a Colpensiones, a la Junta de Calificación de Invalidez del Magdalena y a la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Cesar, por medio de la cual solicitó el reconocimiento de la "*pensión de invalidez, en los términos de la sentencia C-714 de 2014, proferida por la Corte Constitucional*"[12] y la "*valoración correspondiente que determine mi pérdida de Capacidad laboral*" [13].

5. Adujo que, ante el silencio de las entidades, el 24 de mayo de 2020 presentó nuevamente derecho de petición[14], insistiendo en la solicitud inicial de reconocimiento de la prestación periódica humanitaria para las víctimas del conflicto y la práctica gratuita del dictamen en el que se determinara la pérdida de capacidad laboral (en adelante PCL), por parte de las Juntas de Calificación de Invalidez de Magdalena o Cesar.

6. Sostuvo que del requerimiento presentado el 24 de mayo de 2020, Colpensiones y el Ministerio de Trabajo acusaron recibido vía electrónica[15], pero no obtuvo respuesta de fondo por parte de ninguna de las entidades accionadas.

7. Con fundamento en lo anterior, el 20 de noviembre de 2020, la señora O.G.P., promovió acción de tutela[16] y solicitó que se ordenara a las accionadas dar respuesta a las solicitudes anteriormente referidas, la realización gratuita del dictamen de PCL por parte de las Juntas Regionales de Invalidez, así como el reconocimiento de la prestación humanitaria periódica para víctimas del conflicto armado[17].

Trámite procesal

8. Mediante Auto del 20 de noviembre 2020[18], el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Bucaramanga avocó conocimiento de la acción y corrió traslado a los accionados para que en el término de 2 días se pronunciaran sobre los hechos expuestos por la accionante.

Respuesta de las entidades accionadas

---

[6] Folio 329 del cuaderno principal.
[7] Folios 345 y 398 del cuaderno principal.
[8] Folio 417 del cuaderno principal.
[9] Folio 324 del cuaderno principal.
[10] Folios 502 al 504 del cuaderno principal.
[11] Folios 157 a 170 del cuaderno principal.
[12] La accionante se refiere a la prestación de asistencia humanitaria periódica a las víctimas del conflicto armado prevista en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997, el Decreto 1072 de 2015 y el Decreto 600 de 2017.
[13] Folios 108 a 111 del cuaderno de instancias.
[14] Folios 2, 108 y 109 del cuaderno de instancias.
[15] Folios 2, 106 y 107 del cuaderno de instancias.
[16] Folios 1 a 102 del cuaderno de instancias.
[17] Folios 1 y 2 del cuaderno de instancias.
[18] Folios 115 y 116 del cuaderno de instancias.

Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas

9. La UARIV indicó que la señora O.G.P. se encuentra incluida en el registro único de víctimas por el hecho victimizante de desplazamiento forzado y advirtió que mediante la Resolución 02194 de 2019, reconoció a la accionante la indemnización administrativa por el referido hecho, la cual fue pagada el 15 de agosto de 2019.

10. Señaló que el 24 de mayo de 2020, la señora O.G.P presentó un derecho de petición ante esa Unidad en el que cuestionó, entre otras cosas, el monto de la indemnización administrativa que le fue reconocida, razón por la cual solicitó su reajuste. Adujo que el 10 de junio de 2020, respondió efectivamente a la petición de la accionante. En ese sentido, estableció que se le pagó la indemnización administrativa por valor de 17 SMLMV y no de 27 SMLMV, toda vez que no cumplía con los requisitos de la prestación más alta, contenidos en la sentencia SU-254 de 2013.

11. Conforme a lo anterior, solicitó negar las pretensiones, en razón a que esa entidad ha realizado, dentro del marco de su competencia, todas las gestiones pertinentes sin vulnerar los derechos fundamentales de la señora O.G.P.[19]

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

12. El DPS indicó que, si bien ese Departamento y la UARIV pertenecen al sector de la inclusión social, son dos entidades con funciones administrativas, presupuestales y competencias totalmente independientes.

13. Refirió que la accionante no ha presentado ante esa entidad ningún derecho de petición relacionado con los hechos que se debaten, por lo que no ha vulnerado los derechos fundamentales de O.G.P.

14. Aclaró que ese Departamento es un organismo del Gobierno Nacional que fija programas y proyectos para la asistencia, atención y reparación a las víctimas de la violencia, que no ostenta funciones en materia pensional y que carece de competencia para reconocer la prestación solicitada por la actora. En consecuencia, aseguró que no se configura la legitimación en la causa por pasiva[20].

Ministerio del Trabajo y Seguridad Social

15. El Ministerio del Trabajo y Seguridad Social explicó que la prestación humanitaria periódica a víctimas del conflicto armado no es una pensión, por lo que no le son aplicables las reglas del Sistema General de Pensiones.

16. Agregó que la solicitud presentada por la accionante ante el Ministerio de Trabajo fue radicada el 12 de junio de 2020[21] y aclaró que respondió dicha petición el 07 de julio de 2020[22]. Adujo que en dicha respuesta le indicó a la señora O.G.P., los documentos pertinentes que debía presentar para aspirar a la prestación en cuestión, entre otros, el dictamen ejecutoriado de calificación de

[19] Folios 120 a 125 del cuaderno de instancias.
[20] Folios 136 a 154 del cuaderno de instancias.
[21] Número de radicación 05EE2020742000100001343
[22] Según respuesta con radicado 08SE2020232000000021505.

pérdida de capacidad laboral expedido por la Junta Regional de Invalidez, toda vez que es la entidad idónea para certificar la pérdida de capacidad laboral. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 600 de 2017[23].

Administradora Colombiana de Pensiones -Colpensiones-

17. Colpensiones aseguró que la señora O.G.P. no se encuentra afiliada al régimen de prima media con prestación definida, ni figuran cotizaciones a pensión en el sistema a su nombre. Señaló que, por la naturaleza de la prestación de asistencia humanitaria periódica a las víctimas del conflicto armado, es el Ministerio de Trabajo la entidad encargada de reconocer y pagar dicha prestación[24]. Finalmente estimó que la accionante cuenta con otros mecanismos de defensa, como la actuación administrativa frente al Ministerio de Trabajo contenida en la Ley 1437 de 2011 o la vía ordinaria.

Junta Regional de Calificación de Invalidez de Magdalena

18. La Junta Regional de Calificación de Invalidez de Magdalena, remitió oficio de la solicitud de calificación por pérdida de la capacidad laboral de la señora "*Johan Cristina Martínez Pérez*", dentro de la acción de tutela radicada bajo el número "*2020-00234*"[25]. Dicha información no guarda relación con el objeto del presente asunto.

Junta Regional de Calificación de Invalidez de Cesar

19. La Junta Regional de Calificación de Invalidez del Cesar guardó silencio.

Sentencia objeto de revisión

20. En sentencia del 30 de noviembre de 2020[26], el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Bucaramanga señaló que, en lo relacionado con el derecho fundamental de petición no existe otro mecanismo de defensa judicial eficaz para su protección, razón por la cual encontró acreditado el requisito de subsidiariedad frente a esta garantía. En cuanto a la prestación humanitaria periódica, concluyó que existen otros mecanismos a los cuales la accionante puede acudir para obtener su reconocimiento.

21. Por otro lado, el juzgado centró su análisis en el derecho de petición del 24 de mayo de 2020 por ser el único que acredita el requisito de inmediatez. Consideró que respecto de la primera petición que refiere la accionante, presentada el 26 de diciembre de 2019, transcurrieron más de 6 meses desde el momento en que se presentó a las entidades y estas guardaron silencio hasta la presentación de la acción de tutela.

22. Frente al caso en concreto, indicó que la UARIV y el Ministerio de Trabajo, notificaron a la accionante de las respuestas a sus peticiones al correo electrónico equivocado. Por otro lado, señaló que Colpensiones no acreditó haber respondido las peticiones de la actora. Por último, sobre las Juntas de Calificación Regional, el despacho estableció que la Junta de Magdalena respondió de manera

[23] Folios 158 a 166 del cuaderno de instancias.
[24] Folios 183 a 189 del cuaderno de instancias.
[25] Folio 156 del cuaderno de instancias
[26] Folios 202 a 209 del cuaderno de instancias.

incongruente pues se refirió a datos diferentes a los solicitados y la Junta de Cesar guardó silencio.

23. Conforme lo anterior, el despacho *i)* tuteló el derecho fundamental de petición de la accionante y ordenó a la UARIV, al Ministerio del Trabajo, Colpensiones y a las Juntas de Calificación de Invalidez de Magdalena y Cesar, proferir una respuesta clara, concreta y de fondo de la petición por ella elevada; y *ii)* denegó las demás pretensiones. Esta decisión no fue impugnada.

Pruebas que obran en el expediente

24. Las pruebas que obran en el expediente de la referencia son las siguientes:

(i) Copia de la cédula de ciudadanía de la accionante[27].

(ii) Imagen del certificado del Registro Único de Víctimas RUV de la accionante y su núcleo familiar[28].

(iii) Imagen de certificado de discapacidad de la accionante[29] expedido por la I.P.S CALIDAD MEDICA, el 15 de enero de 2019.

(iv) Imagen de constancia de radicación de petición ante el Ministerio del Trabajo[30].

(v) Imagen de constancia de radicación de petición ante Colpensiones[31].

(vi) Derechos de petición del 26 de diciembre de 2019 y 24 de mayo de 2020[32] de la señora O.G.P., presentados ante las entidades accionadas.

(vii) Respuesta 05EE2020742000100001343 del 12 de junio de 2020, del Ministerio de Trabajo, a la señora O.G.P.[33]

(viii) Resolución SUB 265471 del 07 de diciembre de 2020, que declara la falta de competencia de Colpensiones para resolver la petición de reconocimiento de la prestación periódica de la accionante y remite la petición al Ministerio de Trabajo como entidad competente[34].

(ix) Comunicación 202072012339901 del 10 de junio de 2020, de la UARIV, que resuelve la petición del 24 de mayo de 2020 de la accionante[35].

Trámite en sede de revisión[36]

Solicitud de revisión

[27] Folio 103 del cuaderno de instancias.
[28] Folio 104 del cuaderno de instancias.
[29] Folio 105 del cuaderno de instancias.
[30] Folio 106 del cuaderno de instancias.
[31] Folio 107 del cuaderno de instancias.
[32] Folios 108 a 111 del cuaderno de instancias.
[33] Folios 304 y 305 del cuaderno de instancias.
[34] Folios 264 a 270 del cuaderno de instancias.
[35] Folios 127 y 128 del cuaderno de instancias.
[36] Folios 307 a 319 del cuaderno de instancias.

25. La señora O.G.P. solicitó a la Corte Constitucional la revisión del expediente de la referencia y el amparo de sus derechos fundamentales. En el escrito reiteró los hechos descritos en la acción de tutela y los acontecidos durante el trámite de primera instancia, y agregó que "*es una mujer víctima del conflicto armado, abusada por paramilitares, desplazada del territorio donde vivía, amenazada de muerte, diagnosticada con VIH, daños psicológicos, trastorno mixto de ansiedad y depresión, tristeza falta de interés y cambios emocionales*". Finalmente, manifestó que el conflicto armado le "*cambió la vida*" y le ocasionó grandes daños en su salud.

26. En auto del 15 de marzo de 2021, la Sala de Selección número tres de la Corte Constitucional[37] escogió el presente asunto para revisión.

Decreto de pruebas

27. En proveído del 19 de abril de 2021[38], el magistrado sustanciador decretó pruebas tendientes a recaudar elementos de juicio para el estudio del caso.

28. Así, solicitó a la señora O.G.P, información sobre la acción de tutela, su situación personal y la calificación de pérdida de capacidad laboral, entre otros. A la UARIV, le pidió las resoluciones que reconocen la calidad de víctima de la señora O.G.P., e información sobre subsidios reconocidos a la accionante. A la E.P.S COOSALUD y a CALIDAD MÉDICA I.P.S les requirió la historia clínica, servicios médicos e información sobre la pérdida de capacidad laboral de la accionante. Al Ministerio de Trabajo, le pidió información sobre el inicio del trámite de reconocimiento de la prestación humanitaria periódica por parte de la O.G.P. A las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez de Magdalena y Cesar, les solicitó información respecto de los derechos de petición y el dictamen de pérdida de capacidad laboral de la señora O.G.P., y finalmente, pidió a Protección S.A[39], información de los aportes a pensión de la señora O.G.P.

Respuestas allegadas a partir del decreto probatorio

Señora O.G.P.

29. En oficio del 21 de abril de 2021[40], la señora O.G.P. informó que conoció de las respuestas de la UARIV, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, y Colpensiones, en virtud del fallo de tutela proferido por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Bucaramanga. Aclaró que la UARIV "*[n]o me generó respuesta a mi solicitud de mi Prestación Económica*".

Respecto de su condición de salud, manifestó que se encuentra "*en regulares condiciones generales con signos y síntomas de trastorno de ansiedad y depresión, con trastornos de la memoria, Compromiso motor en Hemicuerpo izquierdo y Síndrome del Túnel Carpiano derecho, enfermedad Mamaria Fibroquistica Bilateral BI RADS2, con secuelas de enfermedad Cerebro*

[37] Integrada por la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado y el Magistrado Alberto Rojas Ríos.
[38] Folios 20 a 29 del cuaderno principal.
[39] El numeral 5 del artículo 2.2.9.5.3. del Decreto 600 de 2017, dispone que, para el reconocimiento de la prestación humanitaria periódica para víctimas del conflicto armado, se requiere que el solicitante carezca de los requisitos para aspirar a pensión. Una vez consultada la base de datos el Registro Único de Afiliados por parte del despacho, se evidenció que la señora O.G.P, figuraba como afiliada a este fondo pensional, por lo que se solicitó a esta entidad el historial de aportes de la accionante, para estudiar sus posibilidades de pensión.
[40] Folios 43 a 46 del cuaderno principal.

Vascular ligada a Virus de La Inmunodeficiencia Humana (Toxoplasmosis Cerebral) y Secuelas del virus SARCs-CoV2 Covid19 y varices en Miembros Inferiores y Trastornos de Agudeza Visual".

Indicó que actualmente vive con su hija y que sus recursos económicos dependen de aportes de amigos, vecinos y familiares, sumado a "*la ayuda económica que recibe [su] hija menor del Programa Más Familias en Acción por ser estudiante de décimo grado de bachillerato*", el cual, según la accionante, es por un monto de cien mil pesos ($100.000) pagado cada 2 meses.

Manifestó que su incapacidad fue certificada por la I.P.S. CALIDAD MÉDICA y que posterior al trámite de tutela, solicitó a las Juntas de Regionales de Calificación de Invalidez de Magdalena y Cesar, la práctica gratuita del dictamen de PCL debido a su "*estado de mendicidad*".

Conforme a lo anterior, allegó la respuesta otorgada por la Junta de Calificación de Magdalena[41], en la que se le indicaron los documentos que debía allegar para la práctica del dictamen de PCL, dentro de los cuales se evidencia la exigencia del requisito de consignación anticipada de pago de honorarios, a nombre de dicha entidad.

Protección S.A.

30. La administradora de fondos de pensiones y cesantías Protección S.A.[42], indicó que la señora O.G.P. cuenta con 14 semanas cotizadas a pensión obligatoria, por los períodos comprendidos entre julio y octubre de 2001. Manifestó que desconoce los hechos del presente asunto y que no se ha presentado ante esa entidad ninguna solicitud formal por parte de la accionante.

Ministerio del Trabajo

31. En respuesta del 23 de abril de 2021 relató que, hasta el momento, no se ha iniciado trámite de reconocimiento de la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado en cabeza de O.G.P., toda vez que no se han allegado a esa cartera ministerial los requisitos y documentos contenidos en los artículos 2.2.9.5.3 y 2.2.9.5.5 del Decreto 600 de 2017.

Adujo que la señora O.G.P. anexó a la solicitud una certificación de discapacidad de la I.P.S CALIDAD MEDICA, la cual no es el documento idóneo para acreditar su PCL. Finalmente, indicó en el oficio allegado al despacho, que el dictamen ejecutoriado de calificación de Pérdida de la Capacidad Laboral y Ocupacional expedido por la respectiva Junta Regional de Calificación es el documento idóneo para acreditar la PCL de la accionante, por lo que le solicitó a la Corte ordenar la práctica de dicho dictamen para proceder de conformidad.

Calidad Médica IPS

32. Allegó la historia clínica de la señora O.G.P., e informó que a la accionante se le han prestado varios servicios médicos previa autorización de la EPS COOSALUD, desde el año 2013 hasta 2021, en las cuales ha sido valorada por

[41] Folio 101 del cuaderno principal.
[42] Folios 102 a 105 del cuaderno principal.

odontología, medicina general, medicina especializada en ginecología, otorrinolaringología, entre otros servicios, con el fin de tratar varias patologías que padece la accionante.

En igual sentido, estableció que esa entidad no tiene la competencia para realizar la calificación de la pérdida de capacidad laboral de ningún usuario y manifestó que no ha vulnerado ningún derecho fundamental a la accionante.

EPS Coosalud

33. La entidad solicitó al despacho la información personal de la accionante para dar trámite al requerimiento de la Corte. En ese sentido, el despacho del magistrado sustanciador profirió el Auto del 27 de abril de 2021, accediendo a su solicitud y reiterando la información personal de O.G.P.[43]

Primer requerimiento a la UARIV y a las Juntas Regionales de Calificación

34. Ante el silencio de la UARIV y de las Juntas de Regionales de Calificación de Invalidez de Magdalena y Cesar, se requirió a estas entidades para que aportaran la información solicitada mediante Auto del 05 de mayo de 2021. Así mismo, se solicitó al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - DPS, que manifestara si en cabeza de la señora O.G.P. se encuentran vigentes subsidios o asistencias económicas.

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

35. Mediante respuesta allegada al despacho el 10 de mayo de 2021[44], el DPS manifestó que una vez revisada la base de datos del programa Ingreso Solidario, en la que se consolida la información de los beneficiarios de los programas sociales liderados por Prosperidad Social, encontró que la accionante es beneficiaria del programa Familias en Acción.

36. La UARIV y las Juntas de Regionales de Calificación de Invalidez de Magdalena y Cesar guardaron silencio.

Segundo requerimiento a la UARIV y a las Juntas Regionales de Calificación

37. El magistrado sustanciador profirió el Auto del 19 de mayo de 2021, requiriendo por segunda ocasión a la UARIV y las Juntas de Regionales de Calificación de Invalidez de Magdalena y Cesar, para que allegaran al despacho la información solicitada. En ese auto, además, pidió a la accionante información sobre el cumplimiento de lo ordenado dentro del trámite de tutela por parte de las Juntas Regionales de Calificación de Magdalena y Cesar. En igual sentido se le solicitó que allegara los derechos de petición que presentó dentro del trámite de tutela y posterior al mismo, con sus respectivas respuestas, así como información sobre los actos administrativos que la reconocen como víctima del conflicto.

Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas de la Violencia - UARIV

[43] Por un error en el trámite de notificación, el referido proveído del 27 de abril de 2021 fue efectivamente notificado a los correos electrónicos de la E.P.S COOSALUD notificacioncoosaludeps@coosalud.com y joorozco@coosalud.com hasta el día 20 de mayo de 2021.
[44] Folios 540 al 547 del cuaderno principal.

38. La UARIV[45] indicó que no ha vulnerado los derechos fundamentales de la accionante. Señaló que a la señora O.G.P., le fueron reconocidos 15 pagos por concepto de atención humanitaria, por valor de siete millones ochocientos cincuenta y tres mil pesos ($7.853.000). El pago del último de estos valores fue realizado el 27 de junio de 2019. Finalmente anexó certificación en la cual evidencia que la accionante se encuentra incluida en el Registro Único de Víctimas, por el hecho victimizante de desplazamiento forzado.

39. Las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez de Magdalena y Cesar guardaron silencio.

Primer requerimiento a la EPS Coosalud y a la señora O.G.P.

40. Ante el silencio por parte de la E.P.S Coosalud y de la accionante a las solicitudes realizadas, se profirió Auto del 31 de mayo de 2021, en el que se solicitó nuevamente la información y soportes requeridos por parte del despacho sustanciador.

EPS Coosalud

41. La E.P.S Coosalud, mediante respuesta del 02 de junio de 2021, anexó la historia clínica de la señora O.G.P., al igual que manifestó que esta persona se encuentra en trámite para que se le genere un nuevo certificado de discapacidad[46].

Señora O.G.P.

42. La señora O.G.P., allegó el 03 de junio de 2021, respuesta a los diferentes requerimientos que le extendió esta Corporación.

En principio adujo que se presentó ante la E.P.S Coosalud para que le adelantaran exámenes de medicina interna, la remitieran a los diferentes especialistas según sus patologías y recopilaran su historia clínica. Indicó que lo anterior tiene la finalidad de aportar todo su historial médico ante la Secretaría Municipal de Salud de Cesar, para que esa entidad califique su PCL. En relación con lo anterior, anexó el derecho de petición dirigido al secretario de Salud, donde solicitó la Calificación de la PCL. Además, allegó el derecho de petición que presentó ante las entidades accionadas el pasado 24 de mayo de 2020, al igual que las posteriores solicitudes que radicó frente a la E.P.S Coosalud y la Junta Regional de Magdalena, para que valoraran su PCL gratuitamente. Igualmente, aportó la respectiva respuesta de la Junta de Calificación en mención.

Por otro lado, anexó una declaración juramentada en la que indicó que no depende económicamente de su núcleo familiar, sino de la caridad de vecinos y conocidos. También anexó respuesta de Protección S.A., donde se le indica el procedimiento que debe realizar para el reconocimiento de la pensión de invalidez dentro del SGSS[47] y finalmente anexó un certificado que la acredita como víctima del conflicto, por el hecho de desplazamiento forzado, expedido por la UARIV.

[45] Folios 605 a 618 del cuaderno principal.
[46] Folio 622 del cuaderno principal.
[47] Sistema General de Seguridad Social.

Suspensión de términos

43. Ante la tardanza en la respuesta de la accionante, la cercanía con el vencimiento del asunto y la necesidad de analizar la prueba y darle su respectivo traslado, la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, consideró pertinente suspender por 15 días los términos del expediente.

Vinculación al proceso a la E.P.S.-S. COOSALUD

44. Mediante Auto del 17 de junio de 2021, el despacho sustanciador vinculó a la E.P.S.-S. COOSALUD al presente asunto, al considerar que la decisión que se adopte en esta oportunidad posiblemente involucre a esta entidad. Por esa razón, se le dio traslado del expediente y la oportunidad de pronunciarse.

45. Vencido el término para allegar una respuesta, la E.P.S. COOSALUD había guardado silencio[48]. No obstante, mediante correo electrónico allegado a la Secretaría General de esta Corporación, de fecha 01 de julio de 2021, la mencionada entidad promotora, respondió al Auto de vinculación y estableció que no es la encargada de asumir los honorarios de las juntas de calificación de invalidez, dado que los recursos que administra COOSALUD son de destinación exclusiva a la prestación de servicios de salud. En igual sentido, adujo que carecía de legitimación por pasiva en el presente asunto, toda vez que no ha amenazado o vulnerado los derechos fundamentales de la accionante, por lo que solicitó a esta Corporación que se declarara dicha falta de legitimación.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

1. La Sala es competente para analizar el fallo materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Problema jurídico

2. Con base en los hechos anteriormente narrados, le corresponde a esta Sala de Revisión determinar, en un primer momento, si la acción de tutela es procedente para verificar la presunta vulneración de los derechos invocados por la accionante. En caso de superar el examen de procedibilidad, deberá resolver los siguientes problemas jurídicos:

(i) ¿El Ministerio del Trabajo, la UARIV, Colpensiones y las Junta Regionales de Calificación de Invalidez de Magdalena y Cesar vulneraron el derecho fundamental de petición de la accionante al no dar respuesta oportuna a las diferentes solicitudes por ella prestadas y que buscaban iniciar el trámite de reconocimiento de la prestación humanitaria periódica para víctimas del conflicto armado?

[48] Mediante informe rendido por parte de la Secretaría General de la Corte Constitucional el 28 de junio de 2021, se estableció que según oficio OPTB-1165/21 de fecha del 17 de junio de 2021, notificado el 21 de junio de 2021 a la E.P.S. COOSALUD, se corrió el respectivo traslado del Auto de vinculación a esta entidad prestadora, en el cual se le otorgó el término de 3 días para que se pronunciara sobre los hechos y pretensiones del presente asunto, sin que esa entidad aportara respuesta. Folio 674 del cuaderno principal.

(ii) ¿El Ministerio del Trabajo vulneró los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida en condiciones dignas de la accionante al no reconocerle la prestación humanitaria periódica para víctimas del conflicto armado?

(iii) ¿La Junta Regional de Calificación de Invalidez de Magdalena vulneró los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida en condiciones dignas de la accionante, al exigir el pago de los honorarios para efectos de la realización del dictamen de pérdida de capacidad laboral necesario para acceder a la prestación humanitaria periódica para víctimas del conflicto armado?

3. Con el fin de responder estas cuestiones, la Corte abordará los siguientes temas: *i)* el derecho fundamental de petición de las víctimas del conflicto armado; *ii)* fundamento normativo y constitucional de la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado; *iii)* las Juntas Regionales de Calificación y el pago de honorarios para la certificación de pérdida de capacidad laboral en víctimas del conflicto armado. Con fundamento en ello, i*v)* resolverá el caso concreto.

El derecho fundamental de petición

4. El artículo 23 de la Constitución Política establece que toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas ante las diferentes autoridades por motivos generales o particulares, y a obtener pronta respuesta a dichas solicitudes [49]. Esta Corporación ha sostenido que el derecho de petición es "*una garantía fundamental de las personas que otorga escenarios de diálogo y participación con el poder público y que posibilita la satisfacción de otros derechos constitucionales en el marco del Estado social de derecho*"[50].

5. Ante la acción de dicho derecho fundamental, el funcionario[51] encargado de responder la solicitud debe cumplir con ciertos requisitos[52], a saber:

(i) *La respuesta debe ser pronta y oportuna*. Conforme al artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo[53] modificado por la Ley 1755 de 2015[54], toda petición deberá responderse dentro de los 15 días siguientes a su recepción y de no ser posible otorgar respuesta

[49] Constitución Política de 1991. Artículo 23. "Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales."
[50] Sentencia SU-587 de 2016.
[51] En el evento en que el funcionario a quien se dirige la solicitud carezca de competencia para resolverla, deberá remitirla al competente e informarlo al peticionario, conforme al Artículo 21, Ley 1437 de 2011.
[52] Sentencias T-377 de 2000, T-411 de 2010, T-661 de 2010, T-880 de 2010, T-208 de 2012, T-554 de 2012, T-173 de 2013, T-556 de 2013, T-086 de 2015, T-332 de 2015 y T-483 de 2017.
[53] Artículo 14, Ley 1437 de 2011. *"Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones: // **1.** Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes. // **2.** Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción. // **Parágrafo. -** Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto."*
[54] En cumplimiento de la sentencia C-818 de 2011, mediante la que se declararon inexequibles los artículos 13 a 33 de la Ley 1437 de 2011, que integraban el Título II sobre "DERECHO DE PETICIÓN".

dentro de dicho plazo, las entidades deben señalar los motivos que impiden contestar, al igual que el tiempo que empleará para emitirla[55].

(ii) *Contenido de la respuesta*. La jurisprudencia de esta Corporación[56] ha establecido que debe ser: *a)* clara: es decir que explique de manera comprensible el sentido y contenido de la respuesta; *b)* de fondo: que se pronuncie de manera completa y detallada sobre todos los asuntos indicados en la petición, excluyendo referencias evasivas o que no guardan relación con el tema planteado; *c)* suficiente: porque debe resolver materialmente la petición y satisfacer los requerimientos del solicitante, sin que por ello excluya la posibilidad de que la respuesta sea negativa a las pretensiones del peticionario; *d)* efectiva, si soluciona el caso que se plantea; y *e)* congruente: si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido.

6. En igual sentido, el artículo 20 de la Ley 1437 de 2011[57] dispone que las autoridades están en la obligación de otorgar un trato preferencial a ciertas peticiones, según (i) el objeto pretendido, (ii) **el sujeto** que presenta la solicitud y (iii) las circunstancias en las que este último se encuentra[58]. Dicho trato preferencial, se ha denominado "atención prioritaria de peticiones"[59], la cual aplica sobre las solicitudes de reconocimiento de un derecho fundamental para evitar un perjuicio irremediable[60].

7. La Corte Constitucional ha sostenido, sobre la **atención prioritaria a las peticiones** elevadas por parte de las víctimas del conflicto armado que, al tratarse de un grupo reconocido como de especial protección constitucional, dichas solicitudes deben ser observadas también como el instrumento para la protección de otros derechos esenciales o fundamentales. Al respecto, ha establecido que "*el derecho de petición no se limita a su naturaleza de derecho fundamental, sino que también se instituye en una herramienta para acceder al goce de otros derechos vinculados con la preservación del mínimo vital, como ocurre con el reconocimiento de prestaciones como la atención humanitaria o la pensión especial de invalidez. Por ello, se exige una mayor diligencia por parte del Estado en la satisfacción de las cargas y elementos esenciales que identifican al citado derecho (…)"*[61].

8. Así mismo, esta Corporación ha indicado que dicha atención prioritaria de peticiones, se debe aplicar fundamentalmente "*(i) cuando se solicite el reconocimiento de un derecho fundamental y su pronta resolución tenga la entidad necesaria para evitar la configuración de un perjuicio irremediable; (ii) cuando se requiera la adopción de medidas urgentes por razones de salud o de seguridad personal, en donde se encuentre en peligro inminente la vida o la*

---

[55] De lo anterior, se tiene que la respuesta debe ser extendida dentro del tiempo estipulado para ello, toda vez que la respuesta extemporal o tardía, en ciertos casos, equivale a la falta de contestación y a la insatisfacción del derecho. Cfr. Sentencia T-839 de 2006.

[56] Sentencias T-667 de 2011, SU-587 de 2016 y T-483 de 2017.

[57] Artículo 20, Ley 1437 de 2011, modificado por la Ley 1755 de 2015: "*Las autoridades darán atención prioritaria a las peticiones de reconocimiento de un derecho fundamental cuando deban ser resueltas para evitar un perjuicio irremediable al peticionario, quien deberá probar sumariamente la titularidad del derecho y el riesgo del perjuicio invocado. (…) Cuando por razones de salud o de seguridad personal esté en peligro inminente la vida o la integridad del destinatario de la medida solicitada, la autoridad adoptará de inmediato las medidas de urgencia necesarias para conjurar dicho peligro, sin perjuicio del trámite que deba darse a la petición. (…)*."

[58] Sentencia T-483 de 2017.

[59] Sentencia C-951 de 2014.

[60] Cfr. Sentencias C-951 de 2014, SU-587 de 2016 y T-483 de 2017

[61] Ídem.

integridad física del peticionario; y (iii) cuando la petición es realizada por un periodista en el ejercicio de su actividad"[62].

9. De lo desarrollado hasta el momento, se puede concluir que la petición que eleva una víctima del conflicto armado ante diferentes entidades no solo debe ser tramitada conforme a las reglas desarrolladas legal y jurisprudencialmente, y extender una respuesta de fondo y oportuna. Además, las entidades a las que se dirige la solicitud deben estudiarla de manera integral, observando la calidad de víctima del conflicto del peticionario, las condiciones socio económicas que este describa y el fondo de lo que solicita, y conforme a estos elementos, otorgar un trámite preferencial a la solicitud, de manera que analice todos los derechos que se encuentran involucrados al interior de la petición.

Fundamento normativo y constitucional de la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado. Reiteración de jurisprudencia[63]

Consideraciones generales sobre el derecho a la reparación

10. La Constitución Política de 1991 estableció que el Estado colombiano debe, entre otras obligaciones, garantizar la protección de los derechos de las víctimas del conflicto armado, en ejercicio de los principios de acceso a la administración de justicia, dignidad humana, igualdad y goce efectivo de los derechos[64].

11. Diferentes instrumentos internacionales han determinado que la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición son "*bienes cardinales de toda sociedad que se funde en un orden justo y de pacífica convivencia, entre los cuales median relaciones de conexidad e interdependencia, de manera tal que: No es posible lograr la justicia sin la verdad. No es posible llegar la reparación sin la justicia*"[65]. Conforme a lo anterior, el Estatuto de Roma[66] establece en su artículo 75[67] el derecho a la reparación, el cual engloba factores como la restitución, la rehabilitación y la indemnización.

12. Por su parte, la jurisprudencia constitucional ha resaltado la necesidad de proteger y garantizar los derechos de las víctimas del conflicto armado interno colombiano[68] y ha sostenido que tienen derecho a *"(i) conocer la verdad de lo ocurrido y a que se esclarezcan los delitos que afectan de manera sistemática y masiva los derechos de la población; (ii) que se investigue y sancione a los responsables de estos delitos y, (iii) a ser reparadas de manera íntegra"*[69].

13. Ahora, específicamente en lo relacionado con el derecho a la reparación integral, esta Corporación ha indicado que tiene por objeto el resarcimiento de los

---

[62] Sentencia T-483 de 2017. Cfr. Sentencias C-951 de 2014 y SU-587 de 2016.
[63] Al respecto, se pueden consultar las consideraciones realizadas en las sentencias SU-587 de 2016, T-506 de 2017, T209A de 2018, T-067 de 2019 y T- 343 de 2020, entre otras.
[64] Artículos 1, 2, 13, 15, 21, 229 y 250. Constitución Política de 1991.
[65] Sentencia C-775 de 2003.
[66] Aprobado mediante la Ley 742 de 2002.
[67] "*Artículo 75. Reparación a las víctimas: 1. La Corte establecerá principios aplicables a la reparación, incluidas la restitución, la indemnización y la rehabilitación, (…).*
2. La Corte podrá dictar directamente una decisión contra el condenado en la que indique la reparación adecuada que ha de otorgarse a las víctimas, incluidas la restitución, la indemnización y la rehabilitación (…)."
[68] Respecto de los derechos de las víctimas, ver sentencias SU-254 de 2013, T-534 de 2014, T-068 de 2015, T-114-2015, C-588 de 2019, entre muchas otras.
[69] Sentencia T-083 de 2017, que reitera la SU-254 de 2013.

daños causados a las víctimas[70] y que, a su vez, está integrado por la facultad de exigir al Estado medidas de restitución, compensación, rehabilitación, satisfacción y no repetición. Consecuentemente, el derecho a ser reparado integralmente como víctima del conflicto es una obligación estatal, cuya finalidad es devolver a la víctima al estado en el que se encontraba con anterioridad al hecho que originó tal condición[71].

14. La prestación humanitaria periódica para víctimas del conflicto armado, contemplada en el artículo 46 de la Ley 418 de 1997[72], fue creada por el legislador como una materialización de dichas obligaciones estatales de reparar y garantizar los derechos de las víctimas del conflicto. Al respecto, en la sentencia SU-587 de 2016, la Sala Plena de la Corte Constitucional, explicó que esta prestación "*fue creada como una manifestación de los deberes constitucionales del Estado, no solo con el propósito de garantizar la efectividad de los derechos de la población víctima del conflicto armado (CP art. 2), sino también con miras a mitigar los impactos que dicho escenario ha creado en la satisfacción de sus necesidades básicas, con ocasión de la afectación producida en su capacidad laboral*"[73].

Origen, naturaleza jurídica y requisitos para acceder a la prestación humanitaria periódica para víctimas del conflicto armado

15. El artículo 45 de la Ley 104 de 1993[74] consagró una prestación económica en favor de las víctimas del conflicto armado que, como consecuencia de este, perdieran como mínimo el 66% de su capacidad laboral y no tuvieran posibilidad de acceso a las prestaciones de pensión y salud del Sistema General de Seguridad Social. Después el artículo 15 de la Ley 241 de 1995[75] disminuyó el porcentaje de PCL a un 50%.

16. Posteriormente, el Congreso de la República expidió la Ley 418 de 1997[76], que reiteró la vigencia de la prestación económica para las víctimas, de conformidad con el artículo 46 de dicha ley. Este artículo dispuso como requisitos para el acceso a la asistencia económica (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.

17. Más adelante, la Ley 782 de 2002[77] extendió por cuatro años más la vigencia de algunas de las disposiciones contenidas en la Ley 418 de 1997 y modificó[78] el

---

[70] Sentencia C-210 de 2007.
[71] Sentencia C-588 de 2019. Cfr. Sentencias C-795 de 2014 y C-674 de 2017.
[72] "Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones".
[73] En igual sentido, esta providencia de unificación indicó que *"la relevancia de este auxilio radica entonces en que permite brindar una herramienta para procurar el aseguramiento de un entorno mínimo de subsistencia para una población que se encuentra en situación de especial vulnerabilidad, frente a la cual, en virtud del artículo 13 del Texto Superior, el Estado tiene el deber de promover condiciones acordes con la realización de la igualdad material, a través de una especie de acción afirmativa, que asegure la efectividad de sus derechos en términos de dignidad".*
[74] "*Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones*".
[75] *"Por la cual se prorroga la vigencia, se modifica y adiciona la Ley 104 de 1993".*
[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 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".*
[78] Artículo 18 de las Ley 782 de 2002.

artículo 46, donde se señaló que dicha pensión especial sería reconocida por el Instituto de Seguros Sociales o la entidad de naturaleza oficial que señalara el Gobierno Nacional, y sería cubierta por el Fondo de Solidaridad Pensional.

18. Las leyes 1106 de 2006[79] y 141 de 2010[80] prorrogaron sucesivamente por cuatro años más la vigencia de algunos de los artículos de la Ley 418 de 1997, sin referirse específicamente al artículo 46 que contiene la pensión especial de invalidez.

19. Respecto de esta situación, la Corte en la sentencia C-767 de 2014, indicó que la prestación humanitaria contenida en la Ley 418 de 1997, no había sido prorrogada en las últimas disposiciones legales, por lo que concluyó que se habían configurado los presupuestos de una omisión legislativa relativa[81], al igual que se había generado una violación al derecho a la igualdad material de las víctimas del conflicto armado en condición de invalidez[82].

20. Posteriormente, mediante la sentencia SU-587 de 2016, esta Corporación estableció que Colpensiones estaría a cargo de la prestación periódica "*mientras no se defina algo distinto por parte del Gobierno Nacional"*, situación que fue modificada por el Presidente de la República, con la expedición del **Decreto 600 de 2017**[83]. El objeto[84] de este decreto era establecer la entidad 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. Esta regulación es entonces aplicada a las víctimas que hubieren sufrido una PCL igual o superior al 50% directamente relacionada con un hecho violento suscitado en el marco del conflicto armado.

21. La Sala considera pertinente resaltar algunos elementos desarrollados en el decreto en mención, a saber:

a) La entidad encargada del reconocimiento y pago de la prestación periódica de invalidez es el Ministerio de Trabajo y no Colpensiones.

b) 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

---

[79] "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".
[80] *"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".*
[81] Sentencia T-506 de 2017.
[82]La Sentencia C-767 de 2014, declaró la exequibilidad condicionada de las leyes 1106 de 2006 y 141 de 2010 "*en el entendido que las víctimas del conflicto armado interno, que sufrieren una pérdida del 50% o más de su capacidad laboral calificada con base en el Manual Único para la calificación de invalidez expedido por el Gobierno Nacional, tendrán derecho a una pensión mínima legal vigente, de acuerdo con lo contemplado en el Régimen General de Pensiones de la Ley 100 de 1993, siempre y cuando carezcan de otras posibilidades pensionales y de atención en salud*" .
[83] "*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*".
[84] Ver artículo 2.2.9.5.1. del Decreto 600 de 2017.

iguales o superiores a 1 salario mínimo legal mensual vigente, y (vii) no ser beneficiario de algún tipo de ayuda como víctima[85].

c) La prestación humanitaria periódica: (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[86].

d) 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, y (iv) certificado de afiliación a una EPS[87].

e) La solicitud de reconocimiento de la prestación ante dicha cartera ministerial, se puede presentar 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, y la resolverá en un término no mayor a cuatro (4) meses[88].

f) En cuanto a la financiación de la prestación humanitaria, el decreto indicó que los recursos provendrán del Presupuesto General de la Nación[89].

g) El Ministerio del Trabajo tiene las siguientes obligaciones: (i) efectuar el estudio y reconocimiento de la prestación humanitaria periódica a quienes cumplan los requisitos; (ii) realizar el pago de dicha prestación cuando sea reconocida; (iii) verificar el cumplimiento de los requisitos de los solicitantes; (iv) revisar cada tres (3) años la calificación de pérdida de capacidad laboral, para ratificar, modificar o dejar sin efectos el dictamen que sirvió para obtener el beneficio; y (v) ejercer la defensa judicial en los casos relacionados con esta prestación[90].

h) Este acto reglamentario estableció como condición a los interesados en obtener la prestación, que deben asistir directamente ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez de su lugar de domicilio para solicitar el dictamen de PCL, 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 estos asuntos, dispone esta regulación que las Juntas de Calificación actuarán como peritos[91].

22. De lo desarrollado en el presente acápite la Corte concluye que, como materialización del derecho a la reparación integral, el legislador creó la

[85] Ver artículo 2.2.9.5.3. del Decreto 600 de 2017.
[86] Ver artículo 2.2.9.5.4. del Decreto 600 de 2017.
[87] Ver artículo 2.2.9.5.5. del Decreto 600 de 2017.
[88] Ver artículo 2.2.9.5.6. del Decreto 600 de 2017.
[89] Ver artículo 2.2.9.5.7. del Decreto 600 de 2017.
[90] Ver artículo 2.2.9.5.8. del Decreto 600 de 2017.
[91] Ver artículo 2.2.9.5.11. del Decreto 600 de 2017.

prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado que por razón de este hubieren perdido el 50 % o más de su capacidad laboral. Esta prestación es actualmente reconocida por parte del Ministerio del Trabajo una vez se acrediten los requisitos contenidos en el Decreto 600 de 2017.

Las Juntas Regionales de Calificación y el pago de honorarios para la certificación de pérdida de capacidad laboral en víctimas del conflicto armado

23. Como se explicó en el anterior acápite, uno de los requisitos que se exigen para el reconocimiento de la prestación humanitaria periódica, según lo establecido en el Decreto 600 de 2017, es haber sido calificado con una pérdida de capacidad laboral igual o mayor al 50 %. Esta calificación debe constar en un dictamen de una Junta Regional de Calificación de Invalidez donde se certifique dicha PCL como consecuencia del conflicto armado.

24. Según el artículo 2.2.5.1.16 del Decreto 1072 de 2015[92] "*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*".

25. En anteriores oportunidades, esta Corporación se pronunció sobre la posibilidad de que las personas que reclaman una prestación del Sistema General de Pensiones sean eximidas del pago de honorarios de las juntas calificadoras, en los casos en que el dictamen sea 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, asumir el costo de dichos honorarios[93], por lo que las Juntas de Calificación solo se obligarían a realizar el dictamen una vez se les haya realizado el respectivo pago.

26. Sin embargo, en las ocasiones en que la Corte se ha pronunciado respecto del pago de los honorarios de las juntas de calificación por parte de víctimas del conflicto que aspiran al reconocimiento de la prestación humanitaria periódica, ha sostenido que como la prestación estudiada no es una pensión incluida en el Sistema General de Seguridad Social sino que se trata de una subvención[94], no se podría dar aplicación a la exoneración del pago de honorarios, sino que lo consecuente sería un arreglo de pago entre la junta de calificación y la víctima del conflicto[95].

---

[92] *"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo"*.
[93] Sentencias T-124/12, T-623/12, T-045/13, T-119/13 y T-349/15.
[94] Sentencia T-067 de 2019.
[95] Sobre este aspecto, la Corte, en las sentencias T-067 de 2019 y T-343 de 2020, consideró que la exigencia de pago de honorarios *"no puede constituirse en un obstáculo insuperable que llegue a desconocer el derecho a acceder a la reparación integral de víctimas de la violencia*", por lo que en atención a las obligaciones derivadas del principio constitucional de solidaridad, esta Corporación determinó que "*a fin de evitar la vulneración de los derechos fundamentales de las personas interesadas en acceder a la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto armado que [se] encuentren en incapacidad económica de asumir el costo de los honorarios requeridos para el trámite de la valoración de pérdida de capacidad laboral respectiva, le corresponde a las juntas regionales de calificación otorgarles opciones de pago de los mismos".*

27. Así pues, esta Corporación en las sentencias T-067 de 2019[96] y T-343 de 2020[97], desarrolló como solución que mejor solventaba la tensión que se genera entre el cobro legítimo de honorarios y la situación económica del solicitante, que se celebrara un acuerdo de pago entre la Junta de Calificación y el interesado, que garantizara tanto la realización del dictamen, como el pago del mismo[98].

28. No obstante, es importante poner de presente que la jurisprudencia constitucional también 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[99].

29. Al respecto, en la sentencia C-164 de 2000, la Corte declaró inexequible el artículo 43 del Decreto Ley 1295 de 1994, que estipulaba que "*los costos que genere el trámite ante las juntas de calificación de invalidez serán de cargo de quien los solicite, conforme al reglamento que expida el Gobierno Nacion*al".

En la referida decisión, esta Corporación estableció que la obligación del pago de honorarios para acceder a los servicios de las juntas de calificación, como lo es el dictamen de pérdida de capacidad laboral, era contraria a los principios de igualdad y protección de las personas en situación de discapacidad, contenidos en los artículos 13 y 47 de la Constitución Política. En palabras de la Corte "*[e]l 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 (…)*"[100].

30. En la sentencia T-349 de 2015, la Corte estudió la solicitud de amparo de un campeón mundial de boxeo que aspiraba al estímulo contemplado en los artículos 36 y 45 de la Ley 181 de 1995 para las llamadas "*glorias del deporte*", pero que no contaba con los recursos para sufragar el dictamen de la Junta Regional de Calificación, lo cual era requisito indispensable para aspirar a la prestación. En esa oportunidad se declaró la carencia actual de objeto porque el accionante había

---

[96] En esa oportunidad la Sala Cuarta de la Corte, conoció de la revisión de las sentencias de tutela proferidas respecto de la acción incoada por una víctima del conflicto, 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 practicar el dictamen de PCL hasta tanto el accionante pagara los honorarios establecidos en el Decreto 600 de 2017. Con el fin de hacer efectivo el acceso al derecho a la reparación integral como víctima del conflicto, la Corte encontró que resultaba plausible que las partes suscriban un acuerdo de pago para que el accionante cancelara los honorarios exigidos por la ley y a su vez le fuera practicado el dictamen de PCL.

[97] En esa ocasión la Sala Tercera de la Corte, conoció de la revisión de la sentencia de tutela proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal de La Virginia, respecto del amparo presentado por una víctima del conflicto, mediante la cual solicitó la protección de sus derechos fundamentales a la reparación integral como víctima del conflicto armado, al mínimo vital y a la vida digna, contrariados por parte de la Junta Regional de Calificación de Risaralda, ante la negativa de esa entidad de practicar el dictamen de PCL hasta tanto pagara los honorarios establecidos en el Decreto 600 de 2017. De lo anterior, la Corte conforme a la decisión contenida en la sentencia T-067 de 2019, ordenó la suscripción de un acuerdo de pago con la Junta Regional de Risaralda, para que el accionante cancelara los honorarios exigidos por la ley y a su vez le fuera practicado el dictamen de PCL.

[98] En la sentencia T-067 de 2019, la Corte aclaró que *"la calificación no puede estar supeditada al cumplimiento total del acuerdo, pues esto podría posponer de manera prolongada e injustificada la posibilidad de acceder a la prestación humanitaria periódica para víctimas del conflicto".* Sin embargo, también precisó que *"lo anterior no obsta para que, en caso de incumplimiento del acuerdo (…), la junta regional de calificación (…) inicie las acciones judiciales que considere pertinentes para hacer efectivo el acuerdo pactado".*

[99] Las consideraciones que a continuación se exponen, son desarrolladas con fundamento en el salvamento de voto parcial de la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado a la sentencia T-067 de 2019.

[100] Sentencia C-164 de 2000.

sufragado los honorarios. No obstante, la Corte analizó el fondo del asunto y estimó que dicha obligación económica debió haber sido asumida por la EPS del Régimen Subsidiado a la cual estaba afiliado el actor y no debió corresponder al accionante[101].

La decisión de esta sentencia se trae a colación, toda vez que el objeto de lo allí debatido también versaba sobre una prestación económica (*pensión vitalicia a las glorias del deporte nacional*) que tampoco hace parte del Sistema General de Seguridad Social, y que a criterio de esta Corporación debía ser cancelada por parte de la E.P.S a la que pertenecía el ex deportista, por las circunstancias de vulnerabilidad que esta persona atravesaba.

31. En las sentencias T-322 de 2011 y T-400 de 2017, la Corte estudió la solicitud de amparo de dos personas que requerían un dictamen de la Junta Regional de Calificación de Invalidez para acceder a una indemnización por incapacidad permanente reconocida por el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito- SOAT. En estas decisiones, la Corte Constitucional sostuvo que debía ser la aseguradora con la que se había suscrito la póliza de seguro de accidentes de tránsito 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[102].

32. En este orden de ideas, esta Corporación ha considerado en primera medida que son las *"Juntas de Calificación de invalidez las encargadas de emitir los dictámenes de la pérdida de capacidad laboral, cuando las personas requieran obtener el reconocimiento y pago de cualquier prestación social tendiente a salvaguardar su mínimo vital y vida digna"*[103]. No obstante, condicionar a una persona en condiciones de vulnerabilidad y sin considerar su situación socio económica, al pago de honorarios para el dictamen de pérdida de capacidad laboral, puede configurar una latente contradicción respecto de los artículos 13, 47 y 48 de la Constitución[104]. Así las cosas, la Corte Constitucional ha admitido

---

[101] Al respecto, la Sentencia T-349 de 2015 estipuló que *"(...) son las Juntas de Calificación de invalidez las encargadas de emitir los dictámenes de la pérdida de capacidad laboral, cuando las personas requieran obtener el reconocimiento y pago de cualquier prestación social tendiente a salvaguardar su mínimo vital y vida digna. Los honorarios de las juntas deben ser cancelados por la entidad de previsión o seguridad social o la sociedad administradora a la que esté afiliado el solicitante, ya que, al ser un servicio esencial en materia de seguridad social, su prestación no puede estar supeditada al pago que haga el interesado, pues este criterio elude el principio solidaridad al cual están obligadas las entidades de seguridad social".*

[102] Al respecto, en la sentencia T-400 de 2017, se estableció que *"(...) las Juntas de Calificación de Invalidez son las encargadas de proferir el dictamen de pérdida de capacidad laboral, cuando esta sea necesaria para acceder al reconocimiento y pago de cualquier clase de prestación social que pretenda garantizar el mínimo vital y la vida en condiciones dignas de las personas. El artículo 17 de la Ley 1562 de 2012, establece que quiénes deben asumir el pago de los honorarios de las Juntas de Calificación de Invalidez son las entidades Administradoras de Fondos de Pensión o las Administradoras de Riesgos Laborales, ya que, al ser un servicio esencial en materia de seguridad social, su prestación no puede estar supeditada al pago que haga el interesado, pues este criterio elude el principio solidaridad al cual están obligadas las entidades de seguridad social"*

[103] Sentencia T-349 de 2015.

[104] La sentencia T-349 de 2015, en reiteración de la T-322 de 2011, estableció que: *"(i) Se vulnera el artículo 13 Superior, por cuanto al extender la carga de cancelar los honorarios de la Junta de Calificación de Invalidez al aspirante a beneficiario para que se le evalúe su grado de capacidad laboral, desconoce la protección especial que debe ofrecer el Estado a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta.|| (ii) Se quebranta el artículo 47 de la Constitución el cual prescribe que el Estado debe adelantar una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y síquicos, toda vez que constituyen sujetos de especial protección constitucional. En este sentido, la Corte ha hecho una amplia interpretación sobre la expresión "acciones afirmativas o de diferenciación positiva", la cual corresponde a la designación de medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan. || (iii) Se infringe el artículo 48 de la Constitución que expresa que la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio y es un derecho irrenunciable que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. Lo anterior, por cuanto se condiciona la*

la posibilidad de eximir el 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, y ha asignado el deber de sufragar tales gastos a distintos agentes del Sistema General de Seguridad Social.

Caso concreto

Breve presentación del asunto

33. La señora O.G.P. instauró acción de tutela contra la UARIV, el Ministerio del Trabajo, Colpensiones y las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez de Magdalena y Cesar, al considerar que trasgredieron sus derechos fundamentales de petición, debido proceso, igualdad, vida digna y mínimo vital. Lo anterior, porque no obtuvo respuesta al derecho de petición que presentó ante estas entidades el 26 de diciembre de 2019 y el 24 de mayo de 2020, donde solicitó el reconocimiento de la prestación humanitaria periódica para las víctimas del conflicto y la calificación gratuita de su pérdida de capacidad laboral.

34. El juez de primera instancia amparó el derecho fundamental de petición y ordenó a las accionadas responder la solicitud del 24 de mayo de 2020. Sobre la solicitud de la prestación humanitaria periódica consideró que la accionante podía acudir a otros medios para su reconocimiento. Esta decisión no fue impugnada.

Procedibilidad de la acción de tutela

Legitimación por activa[105]

35. Se evidencia que la accionante interpuso la demanda de tutela en nombre propio alegando la vulneración de los derechos fundamentales de petición, debido proceso, mínimo vital y vida digna, por lo que se cumple el requisito de legitimación en la causa por activa.

Legitimación por pasiva[106]

36. En esta oportunidad, la Sala encuentra acreditado el requisito de la legitimación en la causa por pasiva por las siguientes razones:

i) En cuando al derecho de petición, la acción de tutela se dirige contra Colpensiones, la UARIV, el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social y las Juntas de Calificación de Invalidez de Magdalena y Cesar, entidades ante las cuales la accionante presentó diferentes solicitudes y respecto de quienes se alega la presunta vulneración del referido derecho.

ii) Sobre el reconocimiento de la prestación humanitaria periódica para víctimas del conflicto armado, el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social es la entidad

---

prestación del derecho a la seguridad social, como lo es la evaluación del grado de incapacidad laboral al pago que realice el aspirante para cancelar los honorarios de un organismo que ha sido creado por la ley".

[105] 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".

[106] El artículo 5º del Decreto 2591 de 1991 establece que la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas y de los particulares.

encargada de su estudio y reconocimiento según el Decreto 600 de 2017. De ahí que se encuentre legitimada por pasiva respecto de dicha pretensión.

iii) Finalmente, sobre el pago de los honorarios a las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez de Magdalena y Cesar, encuentra la Sala que son organismos del Sistema de Seguridad Social del orden nacional, de creación legal, con personería jurídica y adscritas al Ministerio del Trabajo[107], reconocidas como prestadoras de un servicio público[108] y que para el caso concreto actúan como peritos[109]. Por lo tanto, se encuentran legitimadas en la causa por pasiva.

Inmediatez[110]

37. La Sala, estima superado el requisito de inmediatez, toda vez que si bien transcurrió un tiempo significativo entre la interposición de la acción de tutela (20 de noviembre de 2020) y la fecha en la cual la accionante presentó la petición (24 de mayo de 2020), la Sala considera razonable este lapso si se tienen en cuenta las particularidades del caso concreto.

A juicio de esta Corporación, los supuestos fácticos que enmarcan el presente asunto hacen necesario flexibilizar los criterios de cumplimiento del requisito de inmediatez, dada la evidente situación de vulnerabilidad de la accionante.

En efecto, está plenamente acreditado que la señora O.G.P. *i)* es un sujeto de especial protección constitucional, pues fue reconocida como víctima del conflicto armado por el hecho victimizante de desplazamiento forzado[111]; *ii)* fue diagnosticada con diferentes enfermedades que repercuten directamente en su estado de salud, entre ellas infección por VIH[112], trastornos inflamatorios de la mama[113], leiomioma subderoso del útero[114], trastorno degenerativo del globo ocular[115], insuficiencia venosa crónica periférica[116], trastorno mixto de ansiedad[117], entre otros[118]; *iii)* carece de los medios económicos suficientes para

---

[107] Artículo 4 del Decreto 1352 de 2013.
[108] La sentencia C-1002 de 2004, estableció respecto de las Juntas de Calificación de Invalidez que "(…) *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*".
[109] 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° 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".
[110] El artículo 86 de la Constitución Política consagra que cualquier persona podrá interponer acción de tutela "en todo momento", expresión que es reiterada en el artículo 1° del Decreto 2591 de 1991. La jurisprudencia de esta Corporación, ha indicado que la interposición de la acción de tutela debe hacerse dentro de un plazo razonable y oportuno, desde la ocurrencia el hecho y el momento en que se solicita el amparo, pues hacerlo después de haber transcurrido un tiempo considerable, desnaturalizaría la esencia del mecanismo constitucional, de generar inseguridad jurídica. En igual sentido, La Corte ha estipulado cierta flexibilización del requisito de inmediatez cuando (i) existen razones que justifiquen la inactividad, como sería la ocurrencia de un hecho de fuerza mayor y un caso fortuito; (ii) la vulneración de los derechos permanece en el tiempo y, por lo tanto, es continua y actual; y (iii) la carga de presentar la tutela en término es desproporcionada, atendiendo a la condición de sujeto de especial protección constitucional del accionante. Cfr. Sentencias SU 961 de 1999, T-219 de 2012, SU 298 de 2015, SU 391 de 2016, T-070 y SU-439 de 2017 y SU-108 de 2018, entre otras.
[111] Folios 120 al 123 del cuaderno de instancias y folio 613 del cuaderno principal
[112] Folios 318 del cuaderno de instancias y 426, 456 del cuaderno principal.
[113] Folio 329 del cuaderno principal.
[114] Folios 345 y 398 del cuaderno principal.
[115] Folio 417 del cuaderno principal.
[116] Folio 324 del cuaderno principal.
[117] Folios 502 al 504 del cuaderno principal.
[118] Conforme a la historia clínica de la señora O.G.P contenida en los folios 171 a 526 del cuaderno principal.

su subsistencia y según afirmó vive de la caridad de personas conocidas[119] y de un subsidio de familias en acción[120]; y *iv)* ostenta la calidad de madre cabeza de familia[121].

38. Es importante recordar que en la sentencia T-005 de 2020 la Corte analizó un caso similar al que ahora es objeto de estudio, donde había transcurrido más de 18 meses desde de la negativa de la prestación humanitaria y la interposición de la acción de tutela. No obstante, en aquella oportunidad, se concluyó que, dadas las condiciones de vulnerabilidad del actor, se debía flexibilizar el requisito en cuestión.

Subsidiariedad[122]

39. La Sala considera acreditado este requisito respecto de cada uno de los elementos que componen la solicitud de amparo de la señora O.G.P., según se explica a continuación:

i) La petición presentada por la accionante ante la UARIV, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, Colpensiones, y las Juntas Regionales de Calificación de Magdalena y Cesar. Esta Corporación ha señalado que para la protección del derecho fundamental de petición no existe otro mecanismo de defensa judicial siendo la acción de tutela el medio judicial idóneo y principal para obtener su protección[123].

ii) La práctica gratuita del dictamen de PCL, por parte de las Juntas Regionales de Calificación de Magdalena o Cesar. Al momento de la presentación de la acción de tutela no se encontraba debidamente acreditada una respuesta por parte de estas entidades, por lo que la accionante no contaba con otro medio al cual acudir para que las juntas de calificación se pronunciaran sobre su solicitud.

iii) La solicitud de reconocimiento de la prestación humanitaria periódica para víctimas del conflicto armado. El amparo constitucional resulta procedente en aquellos eventos en que, existiendo otros mecanismos ordinarios de protección, estos se tornan ineficaces o carecen de idoneidad para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, o cuando, debido a la condición de sujeto de especial protección del accionante[124], resultaría desproporcionado imponerle la carga de

---

[119] Folios 43 al 46 del cuaderno principal.
[120] Folios 545 y 546 del cuaderno principal.
[121] Folios 43 al 46 del cuaderno principal.
[122] El inciso 3° del artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela "(…) solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable". En ese sentido, la acción de tutela tiene un carácter residual y subsidiario, razón por la cual sólo procede excepcionalmente como mecanismo de protección definitiva (i) cuando el presunto afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, (ii) cuando existiendo, dicho medio carezca de idoneidad o eficacia para la protección adecuada, de los derechos fundamentales, en las circunstancias del caso concreto. En igual sentido, procederá como mecanismo transitorio cuando se interponga para evitar la consumación de un perjuicio irremediable a un derecho fundamental. Por lo dicho, el recurso de amparo no puede transmutarse como un instrumento sustitutivo o complementario de las acciones existentes en el ordenamiento jurídico, salvo que las mismas no sean idóneas o eficaces, o se configure un perjuicio irremediable Cfr Sentencias T-833 de 2014 y T-343 de 2020.

[123] Sobre el particular se puede consultar la Sentencia T-230 de 2020, en la cual esta corporación estableció que "*(…) el recurso de amparo es el mecanismo de defensa judicial idóneo y eficaz para la protección del derecho de petición, si se tiene en cuenta que, en el ordenamiento colombiano no existe otra alternativa para proceder a su amparo*". En igual sentido, se pueden ver, entre otras, las Sentencias T-149 de 2013, C- 951 de 2014, T-084 de 2015, T-138 de 2017 y T-206 y T-077 de 2018.
[124] Respecto esta categoría de especial protección, la Corte Constitucional indicó en la Sentencia T-486 de 2010 que está conformada por *"aquellas personas que debido a su condición física, psicológica o social particular, merecen una acción positiva estatal para efectos de lograr una igualdad efectiva"*[124]. En igual sentido, este

agotar todas las actuaciones administrativas o judiciales ordinarias[125] a fin de garantizar la procedencia del medio de defensa constitucional[126].

40. En el presente caso se evidencia que la acción de tutela interpuesta por la señora O.G.P. es procedente, por cuanto, como se ha señalado varias veces, es una persona reconocida como víctima del conflicto armado por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, quien a su vez es madre cabeza de familia, la cual atraviesa por una precaria situación económica, por lo que depende de la caridad de amigos y del subsidio Familias en Acción, aunado a su comprometido estado de salud, por las diferentes patologías que la aquejan, entre ellas, infección por VIH[127], trastornos inflamatorios de la mama[128], leiomioma subderoso del útero[129], trastorno degenerativo del globo ocular[130], insuficiencia venosa crónica periférica[131], trastorno mixto de ansiedad[132], entre otros[133].

41. A juicio de la Sala, estos elementos son más que suficientes para establecer su extrema condición de vulnerabilidad, por lo que sería desproporcionado exigirle a la accionante que agote otros mecanismos para obtener el reconocimiento de la prestación solicitada[134].

Análisis sobre la vulneración de los derechos fundamentales de petición, vida digna y mínimo vital.

42. En esta oportunidad, la Corte debe resolver por lo menos tres cuestiones: *i)* si se vulneró el derecho fundamental de petición de la accionante, ante la falta de respuesta por parte de las entidades a las diferentes solicitudes por ella presentadas; *ii)* si se vulneraron los derechos fundamentales al mínimo vital y vida digna de la accionante, respecto del reconocimiento de la prestación humanitaria periódica para víctimas del conflicto armado; y *iii)* si se vulneraron los derechos fundamentales de mínimo vital y vida digna de la accionante, respecto de la práctica gratuita del dictamen de pérdida de capacidad laboral, por parte de la Junta Regional de Calificación de Magdalena.

Sobre el derecho de petición de la señora O.G.P. como víctima del conflicto armado y demás condiciones de vulnerabilidad

43. Esta Corporación evidencia que las entidades accionadas vulneraron el derecho fundamental de petición de la accionante pues solo con ocasión de la orden del juez de primera instancia dieron respuesta a los requerimientos de la señora O.G.P., según se explica a continuación:

Tribunal, estableció como sujetos de especial protección *"(…) los disminuidos físicos, síquicos y sensoriales, las mujeres cabeza de familia, las personas desplazadas por la violencia y aquellas que se encuentran en extrema pobreza*" al respecto se pueden observar las sentencias T-395 de 2013, T-506 y T-483 de 2017, entre otras.

[125] T-483 de 2017.

[126] En igual sentido, se puede observar la sentencia T-004 de 2020, entre otras.

[127] Folios 318 del cuaderno de instancias y 426, 456 del cuaderno principal.

[128] Folio 329 del cuaderno principal.

[129] Folios 345 y 398 del cuaderno principal.

[130] Folio 417 del cuaderno principal.

[131] Folio 324 del cuaderno principal.

[132] Folios 502 al 504 del cuaderno principal.

[133] Conforme a la historia clínica de la señora O.G.P contenida en los folios 171 a 526 del cuaderno principal.

[134] La Corte Constitucional, ha fallado en igual sentido al estudiar las condiciones de las personas que aspiran a la prestación humanitaria periódica, entre otras, en las sentencias T-483 y T-506 de 2017, T-209A de 2018 y T-005 de 2020.

i) Hasta el momento de la presentación de la acción de tutela, Colpensiones no acreditó haber respondido la solicitud de reconocimiento de la prestación que le allegó la accionante, por lo que desconoció su derecho fundamental de petición. La respuesta solo fue emitida de manera efectiva con ocasión a la orden del juez de primera instancia, momento en el cual la accionante se enteró de su contenido[135]. Así, en la respuesta que le extendió a O.G.P., mediante la resolución SUB 265471 del 07 de diciembre de 2020, Colpensiones indicó que carecía de competencia para resolver de fondo su solicitud, pues de conformidad con el Decreto 600 de 2017 es el Ministerio de Trabajo la entidad encargada del reconocimiento de la prestación solicitada, por lo que remitió la petición a esa cartera ministerial.

ii) La UARIV desconoció el derecho fundamental de petición de la señora O.G.P., toda vez que no respondió la solicitud que la misma radicó sino después del trámite de tutela. En la respuesta otorgada por esa unidad, brindada en cumplimiento de lo ordenado por el *a quo*, le indicaron a la peticionaria las razones del valor cancelado por concepto de indemnización administrativa[136], contestación que posteriormente fue de conocimiento de la interesada[137]. En todo caso, la respuesta de la petición que otorgó la referida entidad, no se refirió a la solicitud de la accionante, de que fuera calificada su pérdida de capacidad laboral al igual que reconocida la prestación humanitaria en cuestión. De allí que la respuesta extendida por la UARIV, no cumpla con los criterios establecidos por esta Corporación[138], esto es, que sea de fondo, suficiente, efectiva y congruente.

iii) El Ministerio de Trabajo tampoco extendió oportuna respuesta a la accionante hasta la interposición del amparo constitucional. Solo después del fallo de instancia se acreditó que esta entidad respondió la solicitud de la accionante[139] y le informó sobre los requisitos y documentos que debía cumplir para determinar si le asiste el derecho a la prestación humanitaria económica para víctimas del conflicto, con fundamento en el Decreto 600 de 2017.

iv) La Junta Regional de Calificación de Magdalena no respondió a este Tribunal los requerimientos para evidenciar si extendió respuesta a la solicitud de la accionante. No obstante, en sede de revisión la señora O.G.P., informó que había solicitado nuevamente a la Junta Regional de Invalidez de Magdalena que adelantara gratuitamente el dictamen de pérdida de capacidad laboral[140]. En ese sentido, la actora allegó la respuesta electrónica de la referida junta[141], suscrita por el director Administrativo y Financiero de esta entidad, en la que se informó sobre los documentos que se debían presentar para proceder con el dictamen. Dentro de los mismos se exige el recibo de pago anticipado de los honorarios en cabeza de esta junta por el valor de un salario mínimo. En cuanto a la Junta de Calificación de Cesar, no se tiene ninguna constancia de respuesta a la solicitud presentada por la accionante.

---

[135] Foliso 43 y 44 del cuaderno principal.
[136] Al respecto, le indico a la señora O.G.P, que su indemnización fue por valor de 17 SMLMV y no de 27 SMLMV, toda vez que no cumplía con los requisitos de la prestación más alta, contenidos en la sentencia SU-254 de 2013, siendo el monto pagado el 15 de agosto de 2019, por concepto de indemnización administrativa, el que legamente le debía ser reconocido a la accionante.
[137] Foliso 43 y 44 del cuaderno principal.
[138] Ver los fundamentos 5 al 9.
[139] Folios 304 y 305 del cuaderno de instancias.
[140] Folios 43 al 46 del cuaderno principal.
[141] Folio 101 del cuaderno principal.

v) La Junta Regional de Calificación de Cesar, tampoco respondió a este Tribunal los requerimientos para evidenciar si extendió respuesta a la solicitud de la accionante. En ese sentido, el despacho sustanciador adelantó las respectivas averiguaciones frente al Ministerio de Trabajo, la Junta Nacional de Calificación de Invalidez y las Secretarías de Salud de Valledupar y Cesar, con la finalidad de verificar si dicha Junta se encuentra en funcionamiento[142]. Al respecto, se pudo constatar que actualmente solo se encuentran activas las Juntas de Calificación de Invalidez que se referencian en los portales web del Ministerio de Trabajo y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, donde no se encuentra la Junta Regional de Calificación del Cesar, por lo que se determinó que para la fecha en que se profiere la presente providencia esta junta no está en funcionamiento.

44. En resumen, todas las entidades accionadas vulneraron el derecho fundamental de petición de O.G.P., al no contestar la solicitud que esta persona elevó en dos momentos. Así mismo, inobservaron tanto sus condiciones de vulnerabilidad, como el trato preferencial que debieron adelantar con la mencionada petición. Es importante recordar que según lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 1437 de 2011, las autoridades están en la obligación de otorgar un trato preferencial a ciertas peticiones, según *i)* el objeto pretendido, *ii)* **el sujeto** que presenta la solicitud y *iii)* **las circunstancias** en las que este último se encuentra[143]. Dicho trato preferencial, se ha denominado "atención prioritaria de peticiones"[144], la cual aplica sobre las solicitudes de reconocimiento de un derecho fundamental para evitar un perjuicio irremediable[145].

En esta ocasión, las solicitudes de la accionante estaban dirigidas a obtener el reconocimiento de una prestación humanitaria para las víctimas del conflicto armado. En cada uno de sus escritos, la señora O.G.P. puso de presente su condición de sujeto de especial protección constitucional y destacó la precaria situación en la que se encuentra, circunstancias que no fueron tenidas en cuenta por las entidades accionadas, las cuales no les otorgaron la debida relevancia ni la atención prioritaria requerida a sus peticiones.

Es cierto que la accionante solicitó el reconocimiento de la referida prestación a entidades que no eran competentes para ello. Sin embargo, con mayor razón era necesario orientar a la actora de manera oportuna para que continuara con el trámite ante las autoridades correspondientes y explicarle el procedimiento a seguir. Por los anteriores motivos, para la Sala se configuró una vulneración del derecho fundamental de petición.

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

---

[142] Mediante comunicación telefónica, se indagó a estas entidades sobre el funcionamiento actual de la Junta Regional de Calificación de Cesar. El Ministerio de Trabajo determinó que sólo las juntas de calificación que se encuentran contenidas en el listado de "*Directores Administrativos de las juntas regionales*", son las que actualmente se encuentran activas y adscritas a esa cartera ministerial, sin que allí se evidencie la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Cesar. Lo anterior, se pude constatar en el portal web https://www.mintrabajo.gov.co/relaciones-laborales/riesgos-laborales/perfil-del-director/juntas-de-calificacion-de-invalidez. En igual sentido, la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, también estableció que aquellas juntas contenidas en el "*Directorio Juntas Regionales*", son aquellas que actualmente se encuentran activas. Allí no se evidencian datos de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Cesar. Esto es verificable en el portal web https://juntanacional.co/index.php/atencion-al-usuario/directorio-de-juntas-regionales. Además, se trató de establecer comunicación con los números de contacto 5846423, 5847689 y 3012009076, que presuntamente pertenecen a la junta en mención, sin que los mismos estuvieran activos o se relacionaran con esta entidad.
[143] Sentencia T-483 de 2017.
[144] Sentencia C-951 de 2014.
[145] Cfr. Sentencias C-951 de 2014, SU-587 de 2016 y T-483 de 2017

45. De lo desarrollado en la presente decisión, se desprende que el estudio y reconocimiento de la prestación humanitaria periódica es competencia del Ministerio de Trabajo, por lo que se analizará la respuesta posterior al trámite de tutela que se extendió a la señora O.G.P., y se determinará si se debe proceder con el reconocimiento de la prestación.

46. El Misterio del Trabajo, en oficio del 7 de julio de 2020[146], allegó respuesta a la accionante donde resaltó que según el artículo 2.2.9.5.3 del Decreto 600 de 2017, uno de los requisitos de acceso a la prestación es ser calificado con pérdida de capacidad laboral del 50% o más, y que conforme al artículo 2.2.9.5.5 del referido decreto, dentro de los documentos que debe presentar el interesado está el dictamen ejecutoriado de calificación de PCL expedido por la respectiva Junta Regional de Calificación, donde se evidencie una pérdida del 50% o más de la capacidad laboral y el nexo causal entre el acto de violencia con ocasión del conflicto armado interno y el estado de invalidez.

El Ministerio le informó a la accionante que el documento que se aportó como anexo a la petición -certificación de invalidez[147]- no es el idóneo según lo exigido en el decreto en mención, ni la IPS CALIDAD MÉDICA realiza las funciones de Junta de Calificación de Invalidez[148], por lo que concluyó que cuando se allegaran todos los documentos procedería a dar trámite al estudio de reconocimiento de la prestación humanitaria.

47. La Corte, en relación con esta respuesta y conforme a lo evidenciado en el expediente, constata que la accionante no ha sido calificada por una Junta Regional de Invalidez, situación que consecuentemente conlleva a que no cumpla, de momento, con los requisitos ni con los documentos que deben ser aportados y estudiados por el Ministerio del Trabajo para el reconocimiento de la prestación humanitaria.

48. Así mismo, la Sala observa que la accionante no ha iniciado el trámite correspondiente ante el Ministerio ni ha allegado los demás documentos requeridos, razón por la cual se concluye que dicha entidad no vulneró los derechos al mínimo vital ni a la vida en condiciones dignas de la señora O.G.P., pues no ha sido posible estudiar el cumplimiento de los requisitos para el reconocimiento de la prestación humanitaria, en tanto no cuenta con los documentos necesario para proceder a realizar dicho análisis.

Sobre la calificación de la pérdida de capacidad laboral de O.G.P. y el pago de los honorarios a los miembros de la Junta Regional de Calificación de Invalidez

49. A juicio de esta Corporación, la respuesta allegada por parte de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Magdalena, donde exige el pago anticipado de honorarios, se entiende, en principio, conforme a lo establecido en el artículo 2.2.5.1.16 del Decreto 1072 de 2015. Además, como se reconoció en acápites anteriores la Corte se ha pronunciado respecto del pago de los honorarios de las juntas de calificación por parte de víctimas del conflicto que aspiran al reconocimiento de la prestación humanitaria periódica y ha sostenido que como la prestación estudiada no es una pensión incluida en el Sistema General de

[146] Folios 304 y 305 del cuaderno de instancias.
[147] Folios 157 a 170 del cuaderno principal.
[148] Folios 145 a 148 del cuaderno principal.

Seguridad Social sino que se trata de una subvención, no se podría dar aplicación a la exoneración del pago de honorarios, sino que lo consecuente sería un arreglo de pago entre la junta de calificación y la víctima del conflicto (sentencias T-067 de 2019 y T-343 de 2020).

50. No obstante, también se puso de presente que en algunas oportunidades la Corte ha reconocido la posibilidad de eximir del pago de honorarios destinados a las Juntas de Calificación de Invalidez **a personas en situación de vulnerabilidad**, independientemente de que las prestaciones que reclaman se deriven o no del Sistema General de Seguridad Social, como sucedió en el caso de una persona que aspiraba al estímulo contemplado por la Ley 181 de 1995 para las llamadas *"glorias del deporte"* (sentencia T-349 de 2015) o en los eventos en que se pretendía la indemnización por incapacidad permanente amparada por el SOAT (sentencias T-322 de 2011 y T-400 de 2017).

51. En esta ocasión y para el caso que ocupa la atención de la Sala, se considera necesario realizar un **juicio de proporcionalidad en sentido estricto** y de esa manera enfrentar la disposición que le exige el pago de los honorarios de la junta a la señora O.G.P.[149], toda vez que dicha exigencia podría afectar gravemente la materialización y el goce efectivo de sus derechos fundamentales.

52. En primer lugar, una medida es idónea si su adopción persigue un propósito constitucionalmente legítimo y si es adecuado para alcanzarlo o por lo menos promueve su obtención. Para este asunto, la exigencia contenida en el artículo 2.2.5.1.16 del Decreto 1072 de 2015 resulta idónea si se tiene en cuenta que garantiza el cumplimiento del pago de honorarios de las juntas, ya que sus funcionarios no reciben una remuneración salarial, sino honorarios que son cancelados por la labor que realizan los agentes especializados en las diferentes áreas que componen las juntas de calificación, que sobre el caso concreto actúan como peritos.

53. La necesidad exige que toda medida de intervención en los derechos fundamentales debe ser la más benigna con el derecho intervenido. El juicio de necesidad supone evaluar el costo de la medida que se estudia. En este caso, la realización del dictamen de pérdida de capacidad laboral es una medida necesaria, dado que solo una calificación especializada es la que en efecto determina la pérdida de capacidad laboral de la persona que aspira a la prestación humanitaria periódica y su nexo con el conflicto armado. De allí que resulte necesario que la PCL de la señora O.G.P. sea calificada por especialistas de diferentes áreas, capacitados en determinar no solo la injerencia de sus patologías en su pérdida de capacidad para laborar, sino en establecer la conexión de sus patologías con los hechos violentos en el marco del conflicto armado de los que fue víctima.

54. Ahora, respecto de la proporcionalidad en sentido estricto, le compete a la Sala evaluar si los intereses que se persiguen con la medida estudiada tienen, en

[149] Sentencia T-407 de 2012. "Dicho juicio consiste, como lo ha establecido reiteradamente la jurisprudencia, "en establecer si la medida limitativa persigue una finalidad constitucional, si es idónea respecto del fin pretendido, si es necesaria por no existir alternativa razonable menos limitativa de la libertad e igualmente eficaz y, finalmente, si el sacrificio a la autonomía resulta adecuado y estrictamente proporcional en relación con la finalidad pretendida". Por su parte la sentencia C-695 de 2013 establece que "[E]l test de proporcionalidad es un instrumento hermenéutico que permite establecer si determinada medida resulta adecuada y necesaria para la finalidad perseguida, sin que se sacrifiquen valores, principios o derechos de mayor entidad constitucional para el caso concreto que se analiza".

el caso concreto, mayor peso (o valor constitucional) que aquellos que se sacrifican al ponerla en práctica.

55. En primera medida, no se puede pasar por alto que nos encontramos frente a una persona: *i)* víctima del conflicto armado; *ii)* diagnosticada con diferentes patologías que le impiden el desarrollo normal de sus actividades y afectan su estado de salud; *iii)* es una mujer violentada sexualmente por paramilitares[150] y madre cabeza de familia, responsable de una menor de edad; *iv)* que no cuenta con apoyo de su núcleo familiar[151]; *v)* que no ostenta las condiciones económicas para suplir su propia subsistencia; y *vi)* que vive de la caridad, de vecinos y conocidos[152], al igual que del pago bimensual del subsidio Familias en Acción de aproximadamente $107.000[153].

56. En ese sentido, se estarían sacrificando diferentes fines constitucionales con la aplicación del artículo en estudio, como el aseguramiento de un entorno mínimo de subsistencia para una persona que se encuentra en situación de especial vulnerabilidad, por sus condiciones de pobreza y de salud, frente a las cuales, en virtud del artículo 13 del Texto Superior[154], el Estado tiene el deber de promover condiciones acordes con la realización de la igualdad material, que asegure la efectividad de sus derechos en términos de dignidad. De allí que la carga del pago de los honorarios amenaza directamente el mínimo vital de O.G.P. y el de su hija, ahondaría aún más su condición de pobreza, y le impediría acceder a un requisito indispensable para aspirar a una prestación periódica que, en caso de serle adjudicada por el cumplimiento de todos los requisitos, aseguraría mínimamente su subsistencia.

57. En igual medida se sacrificarían los fines constitucionales de los artículos 13 y 43[155] de la Constitución Política, encaminados a la protección de una mujer violentada sexualmente por paramilitares según su dicho y madre cabeza de familia, a quien la obligación del pago de esos dineros, necesariamente le implicarían una mayor situación de desventaja, un detrimento en sus ingresos que ya son casi nulos, una ampliación en la brecha de desigualdad que es evidenciable en esta persona, y resultaría aún más utópica la materialización de un proyecto de vida digna para ella y su hija.

58. También se desconocería el artículo 47 constitucional, que dispone que el Estado debe adelantar una política de previsión, rehabilitación e integración social para las personas con capacidades diferenciadas físicas, sensoriales y síquicas. La obligación de cancelar anticipadamente esos dineros desfavorece en un alto grado a la accionante y amplia las desigualdades de tipo social y económico que la afectan.

59. En esa línea, también se recrudecería la situación de una persona víctima del conflicto armado, a quien se le imponen obstáculos para acceder a una prestación,

---

[150] Folio 308 del cuaderno de instancias.
[151] Folios 630 y 631 del cuaderno principal.
[152] Ibídem.
[153] Folios 549 y 550 del cuaderno principal.
[154] El mencionado artículo dispone que *(…) El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. (…) El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta (…)".*
[155] En lo que respecta al asunto de estudio, el artículo 43 constitucional dispone que *"[l]mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. (…) El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia".*

que en palabras de la Corte, fue creada "*no solo con el propósito de garantizar la efectividad de los derechos de la población víctima del conflicto armado (CP art. 2), sino también con miras a mitigar los impactos que dicho escenario ha creado en la satisfacción de sus necesidades básicas, con ocasión de la afectación producida en su capacidad laboral*"[156].

60. Concluye la Sala que la exigencia del artículo 2.2.5.1.16 del Decreto 1072 de 2015, de pagar un salario mínimo para la práctica del dictamen de PCL, es idónea y necesaria, pero altamente desproporcional para la señora O.G.P., conforme a las circunstancias descritas, que le impiden a todas luces cumplir con ese requerimiento. En vista de todo lo anterior, la Corte propenderá por la solución que mejor se ajuste exclusivamente a este caso en concreto.

61. En ese sentido, la Corte se apartará de las decisiones contenidas en las sentencias T-067 de 2019 y T-343 de 2020, donde se propendió por un arreglo de pago entre la junta de calificación y la víctima del conflicto armado. Lo anterior, toda vez que, si bien se puede predicar similitud entre las referidas decisiones y la que actualmente se profiere, pues se abordaron casos de personas víctimas del conflicto en difíciles circunstancias de salud y de bajos recursos económicos[157], lo cierto es que en el asunto que estudia la Sala en esta oportunidad existen circunstancias fácticas que ameritan adoptar una decisión diferente y particular de manera que se tenga en cuenta la completa situación que atraviesa la accionante.

Nótese como la señora O.G.P., además de ser víctima del conflicto armado y de no contar con los recursos para sufragar los honorarios de la junta de calificación, es a una mujer, violentada sexualmente, madre cabeza de familia, diagnosticada con diferentes patologías de consideración y que actualmente vive de la caridad de sus allegados.

Estas circunstancias necesariamente deben ser tenidas en cuenta para emitir un fallo con un enfoque diferencial y de género, a partir de una interpretación armónica con los principios constitucionales, y más favorable a la vigencia y efectividad de los derechos fundamentales de O.G.P., de acuerdo con los criterios *pro-homine*[158], derivados de la filosofía humanista que inspira el constitucionalismo colombiano. Al respecto, esta Corporación ha señalado que el contenido del principio de favorabilidad o principio ***pro homine***, obliga a que "*siempre, sin excepción, entre dos o más posibles análisis de una situación, se prefiera aquella que resulte más garantista o que permita la aplicación de forma más amplia del derecho fundamental*"[159].

---

[156] SU-587 de 2016.

[157] En la Sentencia T-067 de 2019, se reconoció al accionante, como responsable del sostenimiento de un hijo menor de edad, calificado por su EPS con una PCL superior al 50%, que sus ingresos mensuales no alcanzaban a ser de un salario mínimo legal mensual vigente y que, debido a su "situación de extrema urgencia y vulnerabilidad", reconocida por la UARIV, recibía ayudas humanitarias de parte del Estado una persona víctima del conflicto armado, que se desempeñaba como vendedor de verduras en la Galería de Manizales y que tenía asignada una ayuda humanitaria reconocida por la UARIV. En igual sentido, en la Sentencia T-343 de 2020, se estudió el caso de una persona de 64 años, en situación de discapacidad, quien no contaba con ingresos económicos para asumir el costo de los honorarios de la junta de calificación, pues no podía laborar debido a la *"disfunción cerebral"* y *"trastorno mental no especificado"* que padecía con ocasión de un traumatismo sufrido en un atentado terrorista.

[158] Al respecto, en la Sentencia T-284 de 2006, se definió el principio *pro hómine*, como un criterio hermenéutico que permea todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos, e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o a su suspensión extraordinaria. Este principio coincide con el rasgo fundamental del derecho de los derechos humanos, esto es, ***estar siempre a favor del hombre***.

[159] Sentencia T-085 de 2012. Cfr. Sentencias C-251 de 1997, C-187 de 2006 y T-116 de 2004, entre otras.

62. Por tanto, y según lo desarrollado en esta decisión, es un imposible para la accionante acudir al pago directo de los honorarios, o en su defecto, a un acuerdo para sufragarlos. Así las cosas, dentro de las opciones para remediar la presente situación, se encuentra pertinente ordenar al Ministerio del Trabajo, que está a cargo del Fondo de Solidaridad Pensional, que asuma el pago de los honorarios de la Junta Regional de Calificación de Invalidez. Estos recursos, se cargarán al mencionado fondo, que administra los recursos de la prestación humanitaria periódica.

63. La Sala evidencia que el cargo al Fondo de Solidaridad Pensional es procedente en la medida que no se afectarían los recursos parafiscales propios de la seguridad social, como se procede a explicar.

64. De conformidad con la Ley 782 de 2002, la prestación humanitaria para las víctimas del conflicto armado *"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"*[160]. (subrayas propias)

65. En línea de lo anterior, el Decreto 600 de 2017, estableció que *"[l]os recursos que se requieran para el pago de la prestación de que trata el presente capítulo provendrán del Presupuesto General de la Nación. (...). El Fondo de Solidaridad Pensional continuará con el pago de la pensión como víctimas de la violencia que actualmente se encuentra realizando (...)*[161]. (subrayas propias)

66. De los elementos normativos, se evidencia que los recursos de la referida prestación, no se financian con fondos propios del SGSS sino con dineros provenientes del Presupuesto General de la Nación, conforme a los recursos apropiados por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En consecuencia, aunque los dineros de la mencionada subvención sean administrados por el Fondo de Solidaridad Pensional, no se afecta la destinación específica de las rentas parafiscales del SGSS, que también administra dicho fondo. Lo anterior, en tanto que los recursos deben gestionarse bajo 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. De allí que, como la señora O.G.P., no puede sufragar el pago de los honorarios por tratarse de un imposible acorde a sus circunstancias, si se carga dicho costo al referido Fondo de Solidaridad, no se verían afectados los fondos parafiscales y la sostenibilidad del Sistema General de Seguridad Social, puesto que el cargo sería a los recursos destinados para el reconocimiento de la prestación humanitaria periódica, que como ya se dijo, son independientes de los parafiscales[162].

---

[160] Artículo 18 de la Ley 782 de 2002,
[161] Artículo 2.2.9.5.7. del Decreto 600 de 2017.
[162] Al respecto la Sentencia SU-587 de 2016 estableció que de "*una interpretación razonable de dicho precepto legal* (en referencia al artículo 46 de la Ley 418 de 1997), *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 (...)*

67. Finalmente, si bien los recursos del fondo son para sufragar directamente la prestación humanitaria para víctimas del conflicto que han perdido su capacidad laboral en virtud del mismo, también es claro que nos encontramos frente a una persona que *prima facie* (sin que la Corte tenga injerencia en el proceso de calificación y reconocimiento de la prestación), dadas las diferentes patologías que la aquejan y en tanto es una persona con un grado considerable de discapacidad, según el porcentaje que inicialmente le fue dictaminado por la I.P.S., posiblemente le sea reconocida su aspiración a la mentada prestación.

En otras palabras, si bien los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional no son para subsidiar uno de los requisitos para acceder a la prestación humanitaria sino para el efectivo pago de la misma, en este caso en concreto, se evidencia que la señora O.G.P., obtuvo por parte de su E.P.S., un porcentaje de discapacidad de 43.2%, que la Sala considera alto, y el cual fue proferido, según el dicho de la accionante, sin la valoración de su historia clínica completa, aunado a que esta persona explicó que algunas de las diferentes patologías que actualmente padece, son consecuencia de los hechos de los que fue víctima[163], situación que deberá ser analizada a profundidad por parte de la junta de calificación. Por tanto, este Tribunal encuentra que existe una posibilidad de reconocimiento de la prestación por parte del Ministerio de Trabajo, por lo que se financiarían los honorarios de la Junta de Calificación de Magdalena, de una persona que no tiene cómo sufragarlos y que, además, tiene una probabilidad considerable de que se le reconozca la prestación a la que está aspirando. De allí que esta solución encuentre un debido y proporcional sustento.

68. Valga además hacer la aclaración que la presente solución es exclusiva para el objeto de estudio, en consideración de todas las circunstancias que se evidenciaron en la señora O.G.P., y que llevan a la Sala a tomar la decisión menos gravosa para el presente caso.

69. Así las cosas, deben hacerse algunas especificaciones respecto de la orden de calificación que se expedirá en la presente decisión:

i) En primera medida, se ordenará la calificación de la PCL de la señora O.G.P. a la Junta Regional de Calificación de Magdalena, toda vez que se verificó que actualmente no se encuentra en funcionamiento la Junta Regional de Calificación

---

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. (dicha falta de señalamiento expreso, fue suplida dentro del articulo Artículo 2.2.9.5.7. del Decreto 600 de 2017, que dispuso textualmente lo anterior)

(…) 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 destinen 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".

[163] Al respecto, en la solicitud de revisión del expediente que elevó la accionante a la Corte, se resalta que esta persona fue violentada sexualmente por paramilitares y desplazada del territorio donde estaba domiciliada, situación que según su dicho "*dejó secuelas marcadas en mi vida con daños psicológicos, trastornos mixto de ansiedad y depresión, tristeza y falta de interés, cambios emocionales permanentes en seguimiento con psiquiatría acompañado de daños físicos de mis miembros superiores e inferiores por pérdida de fuerza y parestesia crónica*."

de Cesar, por lo que en el domicilio de la accionante no existe junta de calificación que pueda adelantar el dictamen. En segundo lugar, la Junta Regional de Calificación de Magdalena adelantará el respectivo dictamen de PCL, en observancia a que la señora O.G.P., es víctima del conflicto armado. De allí que deberá estudiar detalladamente la relación entre las diferentes patologías y la referida condición que ostenta esta persona. Finalmente, se instará a realizar un dictamen en los términos que dispondrá esta Corporación para tal fin.

ii) Dentro del trámite de revisión, se ha evidenciado que la señora O.G.P., diligentemente ha realizado lo que está a su alcance para cumplir los requisitos de la prestación humanitaria, al igual que para aspirar a la misma. No obstante, también se ha demostrado que esta persona necesita de apoyo y asesoría, para realizar todos los trámites correspondientes para adelantar el procedimiento relacionado con la prestación humanitaria. De lo anterior, se ordenará a la Defensoría del Pueblo, Regional de Cesar, para que, en cumplimiento de sus facultades constitucionales y legales[164], adelante un acompañamiento integral a la señora O.G.P., donde de ser necesario, le explique el sentido del presente fallo, y la asista en los tramites que debe adelantar frente a la Junta de Calificación de Magdalena, y en caso de que su dictamen de PCL, sea superior al 50%, frente al Ministerio de Trabajo.

70. Por último, no deja de llamar la atención de esta Corporación, la inobservancia por parte de la Junta Regional de Calificación de Magdalena, respecto de los múltiples requerimientos efectuados por la Corte Constitucional. Es lamentable no contar con todos los elementos de juicio pertinentes, ante el infructuoso proceso de requerimiento a dichas juntas y el silencio reiterado de las mismas. En ese sentido, a pesar de las advertencias y los varios llamados que se extendieron para responder los cuestionamientos realizados por esta Corporación en el trámite de revisión, no hubo respuesta, ni cumplimiento de lo ordenado en los autos del 15 de abril, 05 y 19 de mayo de 2021, inobservando los deberes de rendir los informes correspondientes, de conformidad con lo establecido en el artículo 19 del Decreto 2591 de 1991[165].

De tal suerte, esta Sala compulsará copias del expediente a la Procuraduría General de la Nación para que indague sobre las razones que llevaron a esta entidad a no acatar las órdenes del juez constitucional en este asunto, y para que lleve a cabo las actuaciones que estime pertinentes por sus omisiones[166].

Síntesis de la decisión

71. En razón de todo lo expuesto, la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional debe indicar que:

---

[164] Constitución Política, Artículo 282: "*El Defensor del Pueblo velará por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, para lo cual ejercerá las siguientes funciones: 1. Orientar e instruir a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior en el ejercicio y defensa de sus derechos ante las autoridades competentes o entidades de carácter privado. (...)*". En igual sentido el decreto 25 de 2014, Articulo 2 dispone: "*La Defensoría del Pueblo es la institución responsable de impulsar la efectividad de los Derechos Humanos mediante las siguientes acciones integradas: (...) atender, orientar y asesorar en el ejercicio de sus derechos a los habitantes del territorio nacional (...)*".

[165] Decreto 2591 de 1991, artículo 19: "*El juez podrá requerir informes al órgano o a la autoridad contra quien se hubiere hecho la solicitud y pedir el expediente administrativo o la documentación donde consten los antecedentes del asunto. La omisión injustificada de enviar esas pruebas al juez acarreará responsabilidad. (...)*"

[166] En igual sentido se falló en las sentencias T-213 de 2018 y T-345 de 2018.

i) La señora O.G.P., sujeto de especial protección constitucional, solicitó el reconocimiento de la prestación periódica para las víctimas del conflicto y la práctica gratuita del dictamen en el que se determinara su pérdida de PCL[167]. Hasta el trámite de instancia, ninguna entidad había extendido una oportuna respuesta por lo que se vulneró el derecho fundamental de petición de la accionante.

ii) Dentro del estudio realizado de la procedencia del reconocimiento de la prestación humanitaria periódica para víctimas del conflicto a la señora O.G.P., se concluye que, de momento, no cumple con todos los requisitos estipulados en el Decreto 600 de 2017.

iii) La Junta Regional de Calificación de Magdalena exigió para la procedencia del dictamen, el pago anticipado de honorarios. Sin embargo, conforme a las circunstancias de vulnerabilidad de la accionante y las injustificadas cargas que generaría obligar al pago de los honorarios a la accionante, se ordenará al Ministerio del Trabajo, la cancelación de los honorarios a la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Magdalena, para que adelante la valoración de la PCL de la señora O.G.P., y expida el respectivo dictamen.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero. CONFIRMAR PARCIALMENTE la sentencia proferida el 30 de noviembre de 2020 por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Bucaramanga, en tanto concedió el amparo del derecho fundamental de petición.

Segundo. CONCEDER el amparo a los derechos al mínimo vital y a la vida digna de O.G.P. en relación con la práctica gratuita del dictamen de pérdida de capacidad laboral.

Tercero. ORDENAR al **Ministerio del Trabajo y Seguridad Social** que en el término de diez (10) días siguiente a la notificación de esta sentencia, pague los respectivos honorarios anticipados a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Magdalena. Estos recursos, serán cargados al Fondo de Solidaridad Pensional, en los términos expuestos en la presente providencia.

Cuarto. ORDENAR a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Magdalena que, una vez consignados los honorarios dispuestos en el numeral anterior, dentro de los diez (10) días siguientes, proceda a programar y realizar la valoración de la pérdida de capacidad laboral de la señora O.G.P., así como a proferir el dictamen correspondiente. La Junta deberá pronunciarse sobre el nexo causal entre el estado de invalidez de la accionante y los hechos suscitados en el marco del conflicto armado interno. Lo anterior, en los términos del Decreto 600 de 2017 y de conformidad con lo señalado en esta decisión.

[167] Folios 1 a 5 del cuaderno de instancias.

Quinto. ORDENAR a la Defensoría del Pueblo, Regional de Cesar, brindar un acompañamiento integral a la señora O.G.P., tanto en la explicación de la presente decisión, como en los diferentes trámites que se deban adelantar ante la Junta de Calificación de Magdalena, y de ser el caso, ante el Ministerio del Trabajo.

Sexto. COMPULSAR copias del expediente a la Procuraduría General de la Nación, para que dentro del marco de sus competencias constitucionales y legales y en el evento de encontrar mérito para ello, investigue la conducta procesal de la Junta Regional de Calificación de Magdalena, en relación con los oficios y requerimientos no respondidos en el presente trámite constitucional, en desconocimiento de los deberes de colaboración que tienen esta entidad con la justicia.

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

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

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General