

Sentencia T-265/18



Referencia: Expediente T-6.602.782

Acción de tutela interpuesta por Fredys Durán Medina contra Colmena Seguros S.A.

Magistrada Ponente:
CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá D.C., diez (10) de julio de dos mil dieciocho (2018)

La Sala Sexta de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, conformada por el magistrado José Fernando Reyes Cuartas y las magistradas Gloria Stella Ortiz Delgado –quien la preside-, y Cristina Pardo Schlesinger, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política, profiere la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo del ocho (08) de noviembre de dos mil diecisiete (2017) proferido por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Valledupar, el cual revocó la decisión veinte (20) de septiembre de dos mil diecisiete (2017) del Juzgado Quinto Penal Municipal de Valledupar, en el trámite de la acción de tutela interpuesta por el señor Fredys Durán Medina contra Colmena Seguros S.A.

I. ANTECEDENTES

De acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política (arts. 86 y 241-9), el Decreto 2591 de 1991 (art. 33) y el Acuerdo 02 de 2015 (art. 55), la Sala de Selección Número Dos (2) de la Corte Constitucional escogió, para efectos de su revisión,¹ la acción de tutela de la referencia.

Inicialmente la presente acción fue repartida a la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, quien registró proyecto de sentencia el veintiocho (28) de mayo de dos mil dieciocho (2018), el cual no fue acogido por los demás magistrados que integran la Sala Sexta de Revisión. Por lo tanto, el expediente fue remitido al despacho de la magistrada sustanciadora mediante oficio del ocho (8) de junio de dos mil dieciocho (2018), para la elaboración de un nuevo proyecto de fallo.

¹ Sala de Selección Número Dos, conformada por los Magistrados Cristina Pardo Schlesinger y Antonio José Lizarazo, mediante Auto proferido el veintisiete (27) de febrero de dos mil diecisiete (2017).

Así, de conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión procede a dictar la sentencia correspondiente.

1. Solicitud y hechos

El 25 de agosto de 2017, el señor Fredys Duran Medina interpuso acción de tutela contra Colmena Seguros S.A, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social y a la dignidad humana, al negarse a reconocer su pensión de invalidez bajo el argumento de corresponder dicha obligación al fondo de pensiones, pues el dictamen proferido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Cesar determinó que el origen de la pérdida de capacidad laboral era común, sin tener en cuenta que la misma entidad de calificación repuso su decisión modificando los grados de deficiencia y otorgando un mayor porcentaje a las patologías derivadas de accidente de trabajo.

El accionante funda su solicitud de tutela en los siguientes hechos:

1.1.Refiere que inició labores como operario de maquinaria pesada el 4 de julio de 2003 en la empresa Drummond Ltda. El 27 de junio de 2009, sufrió un accidente laboral a raíz del cual fue diagnosticado con cuatro patologías, a saber: (i) síndrome doloroso de columna lumbar post laminectomía sintomático o hernia de disco lumbar operada, (ii) trastorno de disco cervical más síndrome cervicobraquial o restricción AMA columna cervical más cervicobraquialgia, (iii) trastorno del humor, y (iv) síndrome orgánico del sueño.

1.2.Narra que con ocasión sólo de la primera de las cuatro patologías fue calificado por la ARL Colmena siendo además indemnizado. Posteriormente, el 13 de agosto de 2014 fue valorado por COLPENSIONES de manera integral, es decir, teniendo en cuenta las cuatro patologías mencionadas, por lo que mediante dictamen No. 201467344 GG se calculó una pérdida de capacidad laboral del 28.75%, de origen común y con fecha de estructuración 15 de mayo de 2013.

1.3.Impugnada la anterior decisión, el expediente fue remitido a la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Cesar, quien mediante dictamen No. 5826 del 13 de mayo de 2016 determinó que las cuatro patologías presentadas eran de origen común y estimó el porcentaje de pérdida de capacidad laboral en un 44.30% con fecha de estructuración el 26 de abril de 2012.

1.4.Contra el anterior dictamen, el accionante presentó recurso de reposición y en subsidio apelación. El recurso de reposición fue resuelto mediante Acta No. 2088 del 12 de octubre de 2016, en la que se determinó una pérdida de capacidad laboral del 54.65% con fecha de estructuración el 26 de abril de 2012.

Adicionalmente, afirma que se estableció que las patologías presentadas eran

de origen mixto (profesional y común), y se asignó un porcentaje de deficiencia para cada una de ellas, en el siguiente orden:

(i) Síndrome doloroso de columna lumbar post-laminectomía sintomático (hernia de disco lumbar operada con secuelas clínicas severas) – ORIGEN ACCIDENTE LABORAL, con un 20.00%.

(ii) trastorno de disco cervical + Síndrome Cervicobraquia (restricción AMA columna cervical + Cervicobraquialgia - ORIGEN ACCIDENTE LABORAL, con un 12.50 %.

(iii) Trastorno mayor afectivo (trastorno del humor) asociado a trastorno de sueño y trastorno cognitivo en tratamiento psiquiátrico – ORIGEN ENFERMEDAD COMÚN, con un 20.50%.

(iv) Deficiencia por patología de síndrome orgánico del sueño (patología del sistema respiratoria)- ORIGEN ENFERMEDAD COMÚN, con un 5.00%.

1.5. En la misma decisión se concedió el recurso de apelación, pero como quiera que el peticionario quedó satisfecho con la determinación adoptada por la Junta Regional de Calificación del Cesar, desistió del recurso el día 13 de diciembre de 2016. El 19 de diciembre siguiente, el desistimiento fue aceptado de modo que la decisión contenida en el dictamen No. 2088 quedó ejecutoriada ese mismo día.

1.6. El 9 de febrero de 2017, solicitó ante la ARL Colmena el reconocimiento de la pensión de invalidez de origen profesional. No obstante, mediante comunicación del 1º de marzo de 2017, la ARL le contestó que la solicitud de pago de la pensión de invalidez debía ser tramitada ante el fondo de pensiones COLPENSIONES.

1.7. Sostiene que los funcionarios que lo han atendido en COLPENSIONES le han indicado que al presentarse simultaneidad en las patologías presentadas y ser las de origen profesional las de mayor peso porcentual en las deficiencias, quien debe responder por la prestación solicitada es la Administradora de Riesgos Laborales correspondiente.

1.8. Indica que desde el 16 de enero de 2017 no percibe pago alguno por concepto de incapacidades, pues la ARL suspendió el mismo al existir un dictamen en firme de calificación de pérdida de la capacidad laboral.

1.9. Afirma que al no recibir ningún ingreso, su situación y la de su núcleo familiar compuesto por su esposa, quien es ama de casa y sus cuatro hijos, es apremiante, por lo que solicita al juez de tutela amparar sus derechos fundamentales y ordenar a la ARL Colmena reconocer y pagar la pensión de invalidez de origen laboral.

2. Actuaciones de instancia

Repartido el escrito de tutela al Juzgado Tercero de Familia del Circuito de Valledupar, mediante auto del 28 de agosto de 2017 rechazó la demanda por competencia con fundamento en las reglas de reparto establecidas por el

Decreto 1382 de 2000, pues la tutela se dirige contra un particular, por lo que corresponde su conocimiento a los jueces municipales.

2.1. Contestación de la demanda

Sometido el caso nuevamente a reparto, le fue asignado al Juzgado Quinto penal Municipal de Conocimiento de Valledupar, quien mediante Auto del 7 de septiembre de 2017, avocó conocimiento de la acción de tutela y corrió traslado a la ARL Colmena a fin de que hiciera las manifestaciones pertinentes en defensa de sus intereses. Igualmente, vinculó al trámite constitucional a la empresa Drummond Ltda, a Colpensiones y a la EPS Salud Total.

2.1.1. El representante legal de Drummond Ltda. solicitó la desvinculación de la empresa de la acción de tutela al carecer de legitimación en la causa por pasiva, pues no le corresponde el reconocimiento de la prestación pensional solicitada por el accionante, aclarando que al ser una pensión de invalidez de origen mixto con preponderancia o mayor peso porcentual del factor laboral o profesional sobre el común, dicha obligación debe ser asumida por la ARL Colmena.

Aseguró que el actor inició labores en la empresa el 4 de julio de 2003 en el cargo de operador de camión y actualmente ocupa el cargo de operador de retroexcavadora, el cual *“en realidad no ejecuta por su pérdida de capacidad laboral e invalidez”*.

Indicó que durante el tiempo en que se ha registrado el vínculo laboral, la empresa ha realizado los aportes que corresponden a la seguridad social del accionante.

2.1.2. Colmena Seguros S.A. refirió que la Junta Regional de Invalidez del Cesar determinó por medio del dictamen No. 5826 del 13 de mayo de 2016 que el accionante poseía una pérdida de capacidad laboral del 44.30% de origen común. Impugnada la decisión, mediante Acta No. 2088 del 12 de octubre de 2016, la junta regional de invalidez modificó únicamente los aspectos de deficiencia, discapacidad y minusvalía, aumentando el porcentaje de pérdida de capacidad laboral a un 54,65% y ratificando los demás componentes del dictamen. La anterior calificación está en firme, por lo que se mantiene el origen común de la invalidez del peticionario.

Explicó que en la parte motiva del Acta No. 2088 no se asumió que el origen de la pérdida de capacidad laboral del actor fuera laboral, al contrario, al valorar de forma integral las 4 patologías presentadas, la Junta de Calificación de Invalidez del Cesar les asignó un origen común a todas ellas en conjunto. De esta manera, precisó que no es cierto que se adjudicara un origen mixto a la pérdida de capacidad laboral ni que se utilizara el criterio de la simultaneidad, pues para aplicarlo se requiere que las patologías tengan una misma fecha de estructuración, lo cual no aplica en este caso.

2.1.3. Salud Total EPS señaló que frente a la entidad la acción de tutela es improcedente, en la medida en que no existe legitimación por pasiva, al no haber ninguna manifestación o prueba sobre la negación de algún servicio de salud. Solicitó condenar a la ARL al pago de las incapacidades no canceladas al accionante.

2.1.4. Colpensiones requirió ser desvinculada del trámite de tutela por falta de legitimación por pasiva, pues el reconocimiento pensional corresponde a la ARL accionada y no a ella.

3. Pruebas que obran en el expediente

En el expediente obran como pruebas, entre otros, los siguientes documentos:

3.1. Copia del informe del accidente de trabajo sufrido por el señor Fredys Duran Medina el 27 de junio de 2009, en el que se relata que sufrió estremecimiento brusco del equipo que operaba *“al caerle rocas encima de la maquina proveniente de alud de gran altura sin poder mover las piernas ameritando rescate”*.²

3.2. Copia del dictamen No. 2014767344GG de calificación de pérdida de la capacidad laboral emitido por Colpensiones el 13 de agosto de 2014.³

3.3. Copia del dictamen No. 5826 del 13 de mayo de 2016, proferido por la Junta Regional de Invalidez del Cesar.⁴

3.4. Copia del Acta No. 2088 del 12 de octubre de 2016, mediante la cual se resolvió el recurso de reposición presentado contra el dictamen No. 5826, y se determinó una pérdida de la capacidad laboral de un 54.65% de origen profesional y común, con fecha de estructuración 26 de abril de 2012.⁵

3.5. Copia del derecho de petición presentado por el señor Fredys Duran Medina ante la ARL Colmena Seguros, en el que solicita realizar el trámite respectivo para obtener la pensión de invalidez.⁶

3.6. Copia de la respuesta otorgada por Colmena Seguros al requerimiento del señor Duran Medina, de fecha 1º de marzo de 2017, en la que se le manifiesta que teniendo en cuenta el dictamen No. 5826 emitido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Cesar, *“su solicitud de pago de indemnización por pensión de invalidez debe realizarla a su fondo de pensiones”*.⁷

3.7. Copia de escrito dirigido al señor Fredys Duran Medina por parte de Colmena Seguros en el que se le señala que las incapacidades temporales de

² Folios 7 y 8 del Cuaderno original de tutela.

³ Folios 10 al 12 del Cuaderno original de tutela.

⁴ Folios 15 y 16 del Cuaderno original de tutela.

⁵ Folios 18 al 20 del Cuaderno original de tutela.

⁶ Folio 23 del Cuaderno original de tutela.

⁷ Folio 24 del Cuaderno original de tutela.

que trata el artículo 2 de la Ley 776 de 2002, serán reconocidas hasta por 180 días que podrán ser prorrogados hasta por periodos que no superen otros 180 días continuos adicionales. Sin embargo, refiere que *“en su caso ya se produjo la declaración de la incapacidad permanente parcial (...) por lo [que] de acuerdo a la normativa vigente en riesgos laborales no es pertinente la expedición de más incapacidades”*.⁸

3.8. Copia del derecho de petición del 23 de junio de 2017 presentado por el señor Fredys Duran ante la empresa Drummond Ltda, mediante el cual solicita se le informe los motivos por los que no se le han cancelado las incapacidades otorgadas desde el 16 de enero de 2017.⁹

3.9. Copia de la respuesta otorgada por la empresa Drummond Ltda, en la que se señala lo siguiente:

Descripción	Fecha de inicio	Fecha finalización	Comentario
Incapacidad No valida	6/15/2017	7/17/2017	Incapacidad No reconocida por la ARL
Incapacidad No valida	5/16/2017	6/14/2017	Incapacidad No reconocida por la ARL
Incapacidad de origen común	4/16/2017	5/15/2017	No reconocida por ser superior a 180 días
Incapacidad de Origen Laboral	3/17/2017	4/15/2017	Incapacidad No reconocida por la ARL
Incapacidad No valida	2/15/2017	3/16/2017	Incapacidad presentada en copia
Incapacidad de origen común	1/16/2017	2/14/2017	No reconocida por ser superior a 180 días

Adicionalmente refiere la empresa que de conformidad con el artículo 142 del Decreto 019 de 2012, después de los 180 días de incapacidad la empresa no está facultada para llevar a cabo el trámite de reconocimiento de incapacidad.

3.10. Copia de la Cédula de Ciudadanía del señor Fredys Duran Medina en la que consta que nació el 7 de enero de 1974, es decir, que tiene 44 años de edad.¹⁰

3.11. Copia de la Cédula de Ciudadanía de la señora Zunilda Jacome Sarabia, quien afirma el peticionario es su esposa.

3.12. Copia de la Cédula de Ciudadanía del joven Jhonatan Duran Jacome, y

⁸ Folios 55 y 56 Cuaderno original de tutela.

⁹ Folios 57 y 58 del Cuaderno original de tutela.

¹⁰ Folio 61 Cuaderno original de tutela.

tarjetas de identidad de los otros 3 hijos del peticionario.¹¹

4. Decisión de primera instancia

Mediante fallo del veinte (20) de septiembre de dos mil diecisiete (2017), el Juzgado Quinto Penal Municipal de Valledupar concedió la acción de tutela y amparó los derechos fundamentales deprecados por el accionante.

Destacó la procedencia de la acción de tutela en el presente caso partiendo de la posibilidad de evitar un perjuicio irremediable, teniendo en cuenta la situación del accionante, quien desde enero del 2017 no devenga salario alguno y de él depende su núcleo familiar compuesto por 4 menores de edad y un adolescente quienes se encuentran estudiando, así como su esposa que no desarrolla ninguna actividad que le permita percibir algún ingreso.

Respecto al fondo de la petición, señaló que la pensión de invalidez pretendida por el accionante es de origen mixto, pues el afiliado tiene una pérdida de capacidad laboral superior al 50%, logrado mediante la acumulación de patologías de origen laboral y de origen común.

Determinó que en el caso concreto el mayor peso porcentual en la pérdida de capacidad laboral tiene como origen accidente de trabajo, por lo que corresponde a la ARL Colmena asumir el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez. En consecuencia, ordenó a la ARL accionada reconocer y pagar la pensión de invalidez reclamada.

5. Impugnación

Colmena Seguros S.A., a través de apoderado judicial, impugnó la decisión de primera instancia presentando los siguientes argumentos:

Alegó que el derecho pensional del accionante no está en debate, pues no hay duda que ha adquirido el derecho a obtener la pensión de invalidez pero bajo el régimen de riego común, es decir, que la obligación de asumir la prestación solicitada está a cargo del fondo de pensiones y no de la ARL.

Explicó que la Junta de Calificación de Invalidez de Cesar, mediante dictamen No. 5826 del 13 de mayo de 2016, calificó la pérdida de capacidad laboral del actor de origen común y en un porcentaje que no alcanzaba el grado establecido por la ley para ser acreedor del derecho pensional. Sin embargo, recurrida la decisión, el mismo órgano de calificación varió lo preceptuado sólo en relación con el porcentaje de la pérdida de capacidad laboral.

En este sentido, advirtió que no se valoraron las pruebas obrantes en el proceso, de las que se extrae que el dictamen No. 5826 le atribuyó un origen común a la invalidez del actor, lo cual fue confirmado en el Acta No. 2088 expedida por la Junta Regional de Invalidez de Valledupar.

¹¹ Folios 63 al 66 del Cuaderno original de tutela.

Consideró que el juez de instancia debió declarar la improcedencia de la acción de tutela, pues la pretensión del accionante no se encontraba dirigida al porcentaje de la pérdida de la capacidad laboral, sino que se refería al origen de la misma, lo cual debe ser ventilado ante la jurisdicción ordinaria.

Por otra parte, señaló que el señor Fredys Duran no está inmerso en un perjuicio irremediable pues *“cuenta con 1553 días de ITS, siendo su última fecha de expedición hasta el 24 de diciembre de 2015”*. Adicionalmente, refirió que el 26 de diciembre de 2016 al peticionario se le canceló la prestación económica de indemnización de pérdida de capacidad laboral por un valor de \$38.148.824.

Agregó que el señor Fredys Duran tiene una orden de reintegro expedida por su médico tratante desde julio de 2016, sin que haya vuelto a trabajar.

6. Decisión de segunda instancia

Mediante sentencia del ocho (08) de noviembre de dos mil diecisiete (2017), el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Valledupar revocó la decisión de primera instancia, al considerar que la acción de tutela es improcedente pues el actor cuenta con otros mecanismos de defensa judicial en los que puede ventilar sus pretensiones.

Destacó que el accionante si bien demostró haber agotado todo el trámite del Sistema de Seguridad Social ante la ARL Colmena y el fondo de pensiones COLPENSIONES, no explica por qué en su caso particular los mecanismos ordinarios disponibles como la acción laboral no son eficaces para la protección de sus derechos fundamentales. 7

Agregó que tampoco se acreditó la existencia de un perjuicio irremediable que devenga en la procedencia como mecanismo transitorio del amparo constitucional. Al respectó, indicó que salvo la afirmación del peticionario de que se encuentra incapacitado desde septiembre de 2015 no se hace precisión alguna de la necesidad de amparar transitoriamente sus derechos.

Señaló que conforme a la información aportada por la ARL Colmena, se tiene que el actor es una persona de 43 años de edad, que cuenta con 1553 días de incapacidad temporal, siendo su última fecha de expedición hasta el 24 de diciembre de 2015. Luego de lo anterior, el 26 de diciembre de 2016 se le canceló la prestación económica de indemnización de pérdida de capacidad laboral por un valor de \$38.148.824, sin que al respecto hiciera algún tipo de referencia el accionante ante el despacho judicial.

Sostuvo que no se vislumbra una amenaza al mínimo vital pues la decisión que se cuestiona por esta vía data del 1º de marzo de 2017, fecha en la que Colmena negó el reconocimiento de la pensión de invalidez, y el accionante sólo acudió a la acción de tutela casi 6 meses después, de lo que se colige que sus derechos fundamentales no se encontraban en grave riesgo.

Adicionalmente, tampoco se alegó ni demostró que por la situación particular del peticionario, esto es, por su edad o estado de salud, estuviese en imposibilidad de acudir ante los jueces ordinarios.

Finalmente, advirtió que en el presente caso existe una controversia entre la ARL y la AFP en relación al origen de las enfermedades que dieron lugar al estado de invalidez del actor, pues cada una de ellas ha atribuido un origen diferente a dichas patologías, situación que evidencia que la discusión debe ventilarse ante la jurisdicción ordinaria laboral, escapando de las competencias del juez constitucional.

7. Actuaciones en sede de Revisión

7.1. Mediante auto del 13 de abril de 2018, el despacho de la magistrada sustanciadora, Gloria Stella Ortiz Delgado: **(i)** advirtió la existencia de una nulidad saneable, al no haber sido vinculada a la acción de tutela a la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Cesar, por lo que procedió a realizar su vinculación y le dio la opción de solicitar la nulidad de lo actuado dentro de los 3 días siguientes a la comunicación de lo anterior. No obstante, la junta regional de calificación de invalidez se abstuvo de hacer pronunciamiento alguno, por lo que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 137 del Código General del Proceso, el despacho convalidó lo actuado y saneó la nulidad; **(ii)** solicitó pruebas a varios de los sujetos de la acción de amparo, para mejor proveer.

7.1.1. Mediante escrito del 19 de abril de 2018, el señor Fredys Duran Medina informó que en la actualidad es empleado de la empresa Drummond Ltda. Relató que luego de sufrir el accidente laboral, la ARL Colmena le dio orden de reintegro laboral, siendo direccionado por la empresa a estar en la zona del comedor hasta el año 2011. No obstante, indicó que desde el año 2011 le han sobrevenido distintas limitaciones por lo que se le han expedido múltiples incapacidades.

Sostuvo que desde octubre del 2016, fecha de la emisión del dictamen de la pérdida de la capacidad laboral, los médicos tratantes se han abstenido de expedir órdenes de incapacidad, teniendo en cuenta que tiene en firme un dictamen que lo hace acreedor de la pensión de invalidez.

Manifestó que tiene otorgadas incapacidades por parte de sus médicos tratantes desde diciembre de 2016 hasta junio de 2017 sin que ninguna entidad haya asumido su pago.

Por último adujo que el 19 de diciembre de 2017 presentó solicitud de reconocimiento de la pensión de invalidez ante COLPENSIONES sin que a la fecha se le haya dado algún tipo de respuesta.

7.1.2. El 23 de abril de 2018, la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES envió comunicación en la que indicó que revisada su base

de datos no existe solicitud de pago de incapacidades por parte del accionante, advirtiendo que la EPS a la cual se encuentra afiliado el señor Duran no ha cumplido con su obligación de remitir el Concepto de Rehabilitación -CRE-al fondo de pensiones, de conformidad con lo establecido en el último inciso del artículo 142 del Decreto 019 de 2012, razón por la cual ante tal incumplimiento debe la EPS asumir el pago de las incapacidades.

Finalmente, señaló que el afiliado cuenta con un dictamen de calificación de pérdida de capacidad laboral en firme que le da derecho a que le sea reconocida la pensión de invalidez, sin indicar en qué entidad recae la obligación de reconocer dicha prestación.

7.1.3. Colmena Seguros S.A. allegó comunicación el día 26 de abril de 2018, en la que remitió un informe de los antecedentes médicos del accionante y las decisiones legales adoptadas al respecto.

De esta manera, refirió que el señor Fredys Duran sufrió un accidente de trabajo el 27 de junio de 2009, en el cual sufrió una fractura de L2 (fractura de vértebra lumbar) y trastorno de disco cervical, razón por la cual la aseguradora suministró todas las prestaciones asistenciales correspondientes tendientes a lograr la recuperación y rehabilitación del trabajador, hasta que se logró un estado de recuperación adecuado que permitió, siguiendo algunas observaciones, el reintegro del accionante a sus actividades laborales.

Pese a lo anterior, afirmó que el señor Fredys Duran *“se niega sin justificación alguna a ser reintegrado a sus labores en la Empresa Drummond Limited pese a las cartas de reintegro emitidas en las cuales, además, se contemplan las recomendaciones físicas para efectos de rehabilitación del trabajador”*.

Sostuvo que en el transcurso de 5 años la aseguradora le ha reconocido y pagado al trabajador tres (3) indemnizaciones derivadas de la pérdida de su capacidad laboral, lo cual asciende a un valor total de \$73.005.394.

Por otra parte, señaló que con ocasión del accidente de trabajo sufrido el actor ha obtenido el reconocimiento de 1553 días de incapacidades temporales desde el 28 de junio de 2009 hasta el 24 de diciembre de 2015, lo cual suma un total de \$140.535.932. La entidad objetó el pago de incapacidades para el accionante por 394 días más, al haber superado los 720 días a los que tiene derecho el trabajador por un accidente laboral.

Por lo anterior, refutó la afirmación del peticionario respecto a que se encuentra vulnerado su derecho fundamental al mínimo vital, además de insistir en que el señor Fredys Duran recibió el visto bueno y autorización de su médico tratante para reintegrarse a laboral, a lo que el accionante no ha accedido sin soporte médico alguno.

A su vez, alegó que el accionante no ha realizado las gestiones administrativas tendientes a que le sea reconocida la pensión de invalidez por parte de

COLPENSIONES, teniendo en cuenta que el dictamen de pérdida de capacidad laboral determinó el origen de la invalidez como común.

Consideró incongruente que ante la inconformidad del origen calificado por la Junta Regional del Cesar, el accionante decidirá voluntariamente renunciar al recurso de apelación a que tenía derecho y ahora busque remediar la situación a través de la acción de tutela.

Para terminar, narró que sobre los dictámenes emitidos por la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Cesar recae una investigación de la Fiscalía General de la Nación que, tal y como lo han registrado diferentes medios de comunicación, han generado más de diez capturas a personas que laboran en dicha junta por emitir calificaciones superiores al 50% de PCL por enfermedades psiquiátricas.

7.1.4. Drummond Limited, a través de apoderada judicial, manifestó que el señor Fredys Duran continua vinculado con la empresa, sin embargo *“no se ha presentado a laborar desde septiembre de 2017 sin excusa valida”*. Aclaró que no está dentro de sus capacidades pronunciarse sobre el motivo de las incapacidades no pagadas al actor, en la medida en que han superado los 180 días siendo directamente las entidades de la seguridad social integral, ARL o EPS, quienes deben explicar el por qué no se han pagado dichas incapacidades.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia y procedencia

1.1. La Sala Sexta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución, es competente para revisar los fallos de tutela adoptados en el proceso de esta referencia.

1.2. De manera previa, la Sala deberá determinar si la acción de tutela presentada cumple con los requisitos de subsidiariedad e inmediatez, teniendo en cuenta que la sentencia de segunda instancia declaró improcedente el amparo por haber transcurrido cerca de seis (6) meses entre la negación por parte de la ARL Colmena de la prestación solicitada y la presentación de la tutela y porque además el peticionario cuenta con la vía ordinaria para dirimir la controversia planteada por las entidades accionadas.

1.2.1. Subsidiariedad

El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela, como mecanismo de protección de derechos fundamentales, *“sólo 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 este orden, aun existiendo otros mecanismos de defensa judicial, la jurisprudencia de esta Corporación ha admitido que la acción de tutela está llamada a prosperar, cuando se acredita que los mismos no son lo suficientemente idóneos para otorgar un amparo integral, o no son lo adecuadamente expeditos para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

Así, tratándose del reconocimiento y pago de derechos pensionales, los ciudadanos cuentan con recursos en la vía ordinaria o contenciosa administrativa, razón por la cual, por regla general, la acción de tutela no es procedente en estos casos. Al respecto, la Corte Constitucional en la Sentencia T-1058 de 2004¹² estableció que, en principio, no le corresponde a la jurisdicción constitucional en sede tutela, conocer sobre las controversias suscitadas con ocasión del reconocimiento de derechos pensionales, toda vez que se trata de prestaciones de orden legal para cuya definición existen en el ordenamiento jurídico otras instancias, medios y procedimientos administrativos y judiciales ordinarios eficaces para la protección de las mismas.

Sin embargo, esta Corporación también ha señalado que la anterior regla puede ser inaplicable *“cuando lo que se pretenda sea la protección de derechos de personas que se encuentran en situación de debilidad manifiesta (...), caso en el cual la intervención o participación del juez constitucional es necesaria para proteger derechos de carácter esencial cuando se presenta vulneración de un derecho fundamental”*.¹³

En este punto, es necesario indicar que la condición de sujeto de especial protección constitucional encuentra su fundamento en el artículo 13 Constitucional¹⁴ y en el deber del Estado y de la sociedad de procurar la igualdad material de aquellas personas que, por su condición física o psicológica, requieran de acciones positivas a su favor para el goce efectivo de sus derechos.

En atención a la condición de sujeto de especial protección constitucional, esta Corporación ha establecido que el análisis de procedibilidad respecto al agotamiento de los recursos ordinarios debe ser menos estricto. Así, la Sentencia T-651 de 2009¹⁵ sostuvo que *“la Corte ha considerado que la condición de sujeto de especial protección constitucional -especialmente en el caso de las personas de la tercera edad (Art. 46 C.P.), los discapacitados*

¹² Corte Constitucional, Sentencia T-1058 de 2004 (MP Álvaro Tafur Galvis).

¹³ Corte Constitucional, Sentencia T-395 de 2008 (MP Humberto Antonio Sierra Porto).

¹⁴ Constitución Política de Colombia, artículo 13 *“Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.// 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 y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.”*

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-651 de 2009 (MP Luis Ernesto Vargas Silva).

*(Art. 47 C.P.) y las mujeres cabeza de familia (Art. 43 C.P.)-, así como la circunstancia de debilidad manifiesta en la que se encuentre el accionante, permiten presumir que los medios ordinarios de defensa judicial no son idóneos”.*¹⁶

Igualmente, la Sentencia T-398 de 2014¹⁷ estableció que cuando quien reclama el amparo constitucional se encuentra en una situación especial “*los medios de defensa con los que cuentan los sujetos de especial protección constitucional se presumen inidóneos. Sin embargo, en cada caso, la condición de vulnerabilidad (persona de la tercera edad, niño o niña, persona en situación de discapacidad, etc.), debe ser analizada por el juez de tal forma que lo lleve a considerar que efectivamente, por sus características, en esa circunstancia en particular, se encuentra en imposibilidad de ejercer el medio de defensa en igualdad de condiciones*”.

En este orden de ideas, la acción de tutela, en principio, es improcedente para lograr el reconocimiento y pago de pensiones, salvo que se presente alguna de las siguientes condiciones:¹⁸ (i) que la negativa al reconocimiento de la pensión se origine en actos que, en razón a su contradicción con preceptos superiores, puedan desvirtuar la presunción de legalidad; y (ii) que la negativa de reconocimiento pensional vulnere o amenace un derecho fundamental.

Así, ante la presencia de una de las condiciones reseñadas, se amerita la intervención del juez de tutela, que puede proceder a garantizar el derecho a la seguridad social invocado.¹⁹

Ahora bien, la Corte ha indicado que la tutela podrá otorgar la prestación pensional de manera transitoria o definitiva.²⁰ La primera opción procede cuando existe tal gravedad y urgencia que es necesaria una decisión, al menos con efectos temporales, para evitar un perjuicio irremediable;²¹ y la segunda, cuando se acredita que el procedimiento jurídico correspondiente no es idóneo para solicitar la prestación o resulta ineficaz para dirimir las controversias.²²

En el presente asunto, inicialmente debe señalarse que la tutela resulta procedente a fin de amparar los derechos fundamentales en titularidad del accionante, quien no sólo se encuentra en estado de invalidez con una pérdida de su capacidad laboral superior al 50%, sino que además tiene comprometido su mínimo vital, pues por una parte, al tener un dictamen de pérdida de la capacidad laboral en firme no le han sido expedidas más incapacidades, pero por otro lado tampoco se le ha resuelto en forma positiva su solicitud

¹⁶ Reiterada en la Sentencia T-589 de 2011 (MP Luis Ernesto Vargas Silva).

¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-389 de 2014 (MP Jorge Iván Palacio Palacio).

¹⁸ Ver entre otras, Corte Constitucional, Sentencias T-043 de 2007 (MP Jaime Córdoba Triviño) y T-395 de 2008 (MP Humberto Antonio Sierra Porto).

¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-826 de 2008 (MP Mauricio González Cuervo).

²⁰ Corte Constitucional, Sentencias T-479 de 2008 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra) y T-276 de 2010 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), entre otras.

²¹ Corte Constitucional, Sentencias T-1291 de 2005 y T- 668 de 2007 (MP Clara Inés Vargas Hernández).

²² Corte Constitucional, Sentencia T-276 de 2010 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

pensional. Cabe destacar además, que el accionante es jefe de hogar y debe velar por su subsistencia y la de su núcleo familiar compuesto por su esposa, tres menores de edad y un adolescente, por lo que la falta de ingresos económicos y su incapacidad para continuar laborando ponen en riesgo inminente sus derechos fundamentales.

En este punto, la Sala debe rebatir lo manifestado por la ARL Colmena en el sentido de afirmar que el accionante no ha tenido voluntad de reincorporarse a sus actividades laborales pese a la orden de reintegro expedida a su favor, pues en el expediente se observa que la salud del señor Fredys Duran lejos de mejorar continua con limitaciones, tal como se desprende de la relación de incapacidades no pagadas por la Empresa Drummond,²³ las cuales van hasta el mes de julio del 2017, y una incapacidad aportada por el peticionario en la que se prescriben 30 días de incapacidad laboral desde el 14 de agosto de 2017,²⁴ es decir, que para la fecha de interposición del amparo constitucional, esto es, 25 de agosto de 2017, el accionante aún se encontraba incapacitado. Adicionalmente, la empresa Drummond Limited manifestó en la contestación de tutela, que el señor Fredys Duran si bien actualmente ocupa el cargo de operador de retroexcavadora, *“en realidad no [lo] ejecuta por su pérdida de capacidad laboral e invalidez”*.

Así pues, en múltiples sentencias de esta Corporación se ha aseverado que una disminución en la capacidad laboral superior al 50% representa un motivo sólido para considerar a una persona sujeto de especial protección constitucional y, en consecuencia, admitir la intervención del juez constitucional como garante inmediato de los derechos fundamentales en juego, que no pueden estar en suspenso mientras dura la resolución de un juicio ordinario.²⁵

En corolario, la tutela es procedente siempre que se invoque para el amparo del derecho fundamental a la seguridad social en titularidad de quien presente una pérdida de la capacidad laboral que supere el 50% y que, en razón de ello, haya reclamado infructuosamente el reconocimiento de la prestación legalmente dispuesta para el cubrimiento de esa contingencia.

1.2.2. Inmediatez

La procedencia de la acción de tutela también exige que su interposición se haga dentro de un plazo razonable, contabilizado a partir del momento en el que se generó la vulneración o amenaza de un derecho fundamental, de manera que el amparo responda a la exigencia constitucional de ser un instrumento judicial de aplicación inmediata y urgente, con miras a asegurar la efectividad concreta y actual del derecho objeto de violación o amenaza.²⁶

²³ Incapacidades no pagadas relacionadas por la empresa Drummond, a folio 59 del Cuaderno original de tutela.

²⁴ Folio 53 del Cuaderno original de tutela.

²⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-339 de 2012 (MP Humberto Antonio Sierra Porto).

²⁶ Al respecto, se puede consultar entre muchas otras: Corte Constitucional, Sentencias T-1089 de 2004 (Álvaro Tafur Galvis), T403 de 2005 (MP Jaime Córdoba Triviño), T-1009 de 2006 (MP Clara Inés Vargas Hernández; SV Jaime Araújo Rentería), T-607 de 2008 (MP Marco Gerardo

En relación con el caso objeto de estudio, el actor instauró la acción de tutela el 25 de agosto de 2017 y la respuesta dada por la ARL Colmena Seguros S.A., mediante la cual negó la solicitud de reconocimiento de la pensión de invalidez es del 1° de marzo de 2017. Esto significa que transcurrieron 5 meses para que el demandante acudiera ante el juez constitucional, término que se ajusta a la razonabilidad que explica la procedencia del amparo.

Ahora bien, consideró el juez de segunda instancia que este tiempo es excesivo, por lo que se desvirtúa la urgencia de intervención del juez constitucional. Al respecto, la Sala encuentra oportuna reiterar la jurisprudencia en virtud de la cual si se demuestra que la vulneración es permanente en el tiempo y que a pesar de que el hecho que la originó por primera vez es antiguo respecto de la presentación de la acción, pero la situación desfavorable del accionante es continua y actual, la acción de tutela es procedente superando el requisito de inmediatez.²⁷

En efecto en el presente caso, se advierte que el señor Fredys Duran está solicitando el reconocimiento y pago de una pensión de invalidez, prestación económica que tiene un carácter periódico, y que su no pago, puede estar vulnerando derechos permanentemente en el tiempo, sin dejar de lado que los derechos pensionales son imprescriptibles y se puede solicitar su protección en cualquier momento.

Vista la procedencia de la acción en el caso concreto, la Sala de Revisión pasa a referirse sobre el asunto de fondo.

2. Problema jurídico

De acuerdo a la situación jurídica planteada, le corresponde a la Sala determinar si se vulneran los derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social y a la dignidad humana del señor Fredys Duran Medina, a quien no se le ha reconocido la pensión de invalidez a que tiene derecho al estar calificado con una pérdida de la capacidad laboral del 54.65%, debido a la controversia administrativa que plantearon la Administradora de Riesgos Laborales Colmena Seguros S.A. y la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones-, en relación con el origen de la invalidez.

Para dar solución al problema jurídico planteado, esta Sala reiterará (i) la pensión de invalidez, naturaleza jurídica y la afectación del derecho al mínimo vital, (ii) calificación del origen de la invalidez, (iii) inoponibilidad de las controversias suscitadas entre las entidades del Sistema de Seguridad Social frente al reconocimiento de derechos prestacionales de los afiliados, y finalmente (iv) el estudio del caso concreto.

Monroy Cabra), T-680 de 2010 (MP Nilson Pinilla Pinilla), T-611 de 2011 (MP Mauricio González Cuervo), T-323 de 2012 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; AV Nilson Pinilla Pinilla), T-034 de 2013 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez), SU-377 de 2014 (MP María Victoria Calle Correa; SV Luis Guillermo Guerrero Pérez) y T-539 de 2015 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez; SV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

²⁷ Corte Constitucional, Sentencias T-584 de 2011, T-332 de 2015 y T-246 de 2015, entre otras.

2.1. La pensión de invalidez, naturaleza jurídica y la afectación del derecho al mínimo vital

La jurisprudencia constitucional ha señalado que “*la pensión de invalidez representa para quien ha perdido total o parcialmente la capacidad de trabajar y no puede por sí mismo proveerse de los medios indispensables para su subsistencia, un derecho esencial e irrenunciable*”,²⁸ debido a que ésta se convierte en la única fuente de ingresos y, por tanto, el medio por excelencia para obtener, ante la adversidad, lo necesario para mantener una familia y subsistir en condiciones dignas y justas. Por esto, es decir, frente a estas condiciones esta Corporación ha concluido que “*El Estado entonces debe nivelar esa situación, mediante el otorgamiento de una prestación económica y de salud*”.²⁹

En este orden, el derecho al reconocimiento y pago de la pensión de invalidez, como medio a través del cual se materializa el derecho fundamental e irrenunciable a la seguridad social en un caso específico, se constituye en una prestación económica mensual que se reconoce a favor de una persona que ha sufrido una limitación física o mental que ha mermado, en forma considerable, su capacidad laboral y le impide, tanto el normal ejercicio de sus derechos, como la consecución de los medios de subsistencia para sí y para su núcleo familiar.³⁰ Entre sus fines se encuentra permitir que las personas que, por el acaecimiento de un determinado siniestro, no pueden procurarse un mínimo de sustento, adquieran una fuente de ingresos que les permita sobrellevar con dignidad su actual condición, de forma que puedan suplir los gastos de afiliación al Sistema de Seguridad Social y garantizarse de esta manera el acceso a la asistencia médica que requieren.

Al respecto, resulta necesario destacar que cuando se hace referencia a una *merma considerable en la capacidad laboral de una persona*, la jurisprudencia ha reconocido que debe materializarse una discapacidad que se manifieste a tal punto, que pueda ser subsumida dentro del concepto de “*invalidez*”, esto es, que la afectación a la salud física, mental, intelectual o sensorial de la persona sea lo suficientemente grave como para impedir que ésta, no solo desarrolle una actividad laboral remunerada y, así, pueda valerse por sí sola para subsistir dignamente, sino que además le creé barreras infranqueables que cercenen su posibilidad de injerir en forma plena y efectiva dentro de un conglomerado social.³¹

Ahora bien, la pérdida de la capacidad laboral de una persona se establece a través de una evaluación de carácter técnico-científico, que realizan las entidades autorizadas para el efecto por la ley, con respecto a: (i) el nivel de afectación que ha causado en la capacidad laboral de un sujeto la ocurrencia

²⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-124 de 1993 (MP Vladimiro Naranjo Mesa).

²⁹ Corte Constitucional, Sentencia T- 144 de 1995 (MP Antonio Barrera Carbonell).

³⁰ Ver entre otras, Corte Constitucional, Sentencias T-461 de 2012 (MP Jorge Iván Palacio Palacio) y T-146 de 2013 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

³¹ Corte Constitucional, Sentencia T-366 de 2016 (MP Alberto Rojas Ríos).

de un determinado suceso; (ii) el origen de esta situación; y (iii) la fecha en que se estructuró la invalidez (de haberse materializado).³²

Por otra parte, respecto al mínimo vital, la jurisprudencia constitucional reiteradamente ha señalado que es un derecho fundamental ligado estrechamente a la dignidad humana, ya que “*constituye la porción de los ingresos del trabajador o pensionado que están destinados a la financiación de sus necesidades básicas, como son la alimentación, la vivienda, el vestido, el acceso a los servicios públicos domiciliarios, la recreación, la atención en salud, prerrogativas cuya titularidad es indispensable para hacer efectivo el derecho a la dignidad humana, valor fundante del ordenamiento jurídico constitucional*”.³³

En este orden de ideas, también se ha señalado que el concepto de mínimo vital no se reduce a una perspectiva cuantitativa, sino que, por el contrario, es cualitativo, ya que su contenido depende de las condiciones particulares de cada persona. Así, este derecho no es necesariamente equivalente a un salario mínimo mensual legal vigente y depende del entorno personal y familiar de cada quién.³⁴

Al ser de característica cuantitativa, el mínimo vital “*supone que cada quien viva de acuerdo al estatus adquirido durante su vida. Sin embargo, esto no significa que cualquier variación en los ingresos implique necesariamente una vulneración de este derecho. Por el contrario, existe una carga soportable para cada persona, que es mayor entre mejor haya sido la situación económica de cada quien. Por esto, entre mayor sea el estatus socioeconómico, es más difícil que variaciones económicas afecten el mínimo vital y, por ende, la vida digna*”.³⁵

Con respecto al derecho al mínimo vital esta Corporación ha señalado que este presenta dos dimensiones de desarrollo. Una dimensión positiva, que se relaciona con la obligación a cargo del Estado y excepcionalmente de los particulares, de suministrar a la persona que se encuentra en un estado de discapacidad o de debilidad manifiesta las prestaciones necesarias e indispensables para sobrevivir dignamente y evitar su degradación o aniquilamiento como ser humano, con lo cual se puedan mantener unas condiciones mínimas de vida digna. Por otra parte, la dimensión negativa establece un límite mínimo de las condiciones dignas y humanas que merece todo ser humano, en los términos de la Constitución y de la ley. Entonces, cuando una persona en condición de discapacidad ve afectado su derecho al mínimo vital y a su vez le resulta imposible protegerlo o garantizarlo, la acción de tutela surge como el mecanismo definitivo y adecuado para ello, a pesar de la existencia de otros medios judiciales ordinarios, toda vez que este

³² Corte Constitucional. Sentencia T-022 de 2013 (MP María Victoria Calle Correa).

³³ Corte Constitucional, Sentencia SU – 995 de 1999 (MP Carlos Gaviria Díaz; AV Eduardo Cifuentes Muñoz) reiterada, entre otras, en las Sentencias T-678 de 2010 (MP Nilson Pinilla Pinilla), T- 972 de 2014 (MP Jorge Iván Palacio Palacio)

³⁴ Corte Constitucional, Sentencia SU – 995 de 1999 (MP Carlos Gaviria Díaz; AV Eduardo Cifuentes Muñoz)

³⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-184 de 2009 (MP Juan Carlos Henao Pérez).

derecho se encuentra en estrecha relación con otros derechos constitucionales como la dignidad y la vida en condiciones dignas.³⁶

En todo caso, la afectación al derecho al mínimo vital debe ser valorada por el juez de tutela, quien deberá determinar las condiciones particulares de cada individuo, teniendo en cuenta que se trata de un concepto indeterminado que requiere de un análisis cualitativo.³⁷

2.2. Calificación origen del accidente, la enfermedad o la muerte

En desarrollo del artículo 48 de la Constitución Política el legislador expidió la Ley 100 de 1993, por la cual se creó el Sistema de Seguridad Social Integral, que a su vez consagra en el artículo 10 el Sistema General de Pensiones, el cual tiene como objetivo *“garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que se determinan en la presente ley, así como propender por la ampliación progresiva de cobertura a los segmentos de población no cubiertos con un sistema de pensiones.”*.

Respecto a la calificación de la pérdida de la capacidad laboral, el artículo 41 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 142 del Decreto 19 de 2012, dispone que *“Corresponde al Instituto de Seguros Sociales, Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES-, a las Administradoras de Riesgos Profesionales - ARP-, a las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte, y a las Entidades Promotoras de Salud EPS, determinar en una primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez y el origen de estas contingencias. En caso de que el interesado no esté de acuerdo con la calificación deberá manifestar su inconformidad dentro de los diez (10) días siguientes y la entidad deberá remitirlo a las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez del orden regional dentro de los cinco (5) días siguientes, cuya decisión será apelable ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, la cual decidirá en un término de cinco (5) días. Contra dichas decisiones proceden las acciones legales.”*

Por su parte, el artículo 6° del Decreto 2463 de 2001 establece que la calificación del origen del accidente, la enfermedad o la muerte, *“será calificado por la institución prestadora de servicios de salud que atendió a la persona por motivo de la contingencia en primera instancia y por la entidad administradora de riesgos profesionales en segunda. Cuando se presenten discrepancias por el origen, éstas serán resueltas por la junta integrada por representantes de las entidades administradoras de salud y riesgos*

³⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-152 de 2006 (MP Rodrigo Escobar Gil).

³⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-809 de 2006 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), reiterada, entre otras, en la Sentencia T-199 de 2016 (MP Jorge Iván Palacio Palacio).

profesionales”.³⁸ El párrafo 1º del mencionado artículo consagra que las controversias que se presenten con ocurrencia al dictamen u origen de la invalidez, enfermedad o muerte, serán resueltas por la Junta Regional de Calificación de Invalidez. En segunda instancia, cuando se haya interpuesto recurso de apelación contra los dictámenes emitidos por las juntas regionales, conocerá la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

En el citado decreto se desarrollan las funciones de la Junta Nacional y Regional de Calificación, las cuales son las siguientes:

“ARTICULO 13.-Funciones de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez. *Son funciones de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, las siguientes:*

- 1. Decidir en segunda instancia los recursos de apelación interpuestos contra las calificaciones de las juntas regionales de calificación de invalidez.*
- 2. Asesorar al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en la actualización del manual único para la calificación de la invalidez, la tabla de evaluación de incapacidades y la elaboración de formularios y formatos que deban ser diligenciados en el trámite de las calificaciones.*
- 3. Compilar los dictámenes de las juntas nacional y regionales de calificación de invalidez, con el objeto de unificar los criterios de interpretación del manual único para la calificación de invalidez y de calificación del origen.”*

“ARTICULO 14.-Funciones de las juntas regionales de calificación de invalidez. *Son funciones de las juntas regionales de calificación de invalidez, las siguientes:*

- 1. Decidir las solicitudes de calificación en los casos a los que se refiere el numeral 5º del artículo 3º del presente decreto.*
- 2. Decidir las controversias que surjan en relación con los dictámenes emitidos por las entidades calificadoras de que trata el artículo 8º del presente decreto.*
- 3. Decidir las controversias que surjan respecto de la determinación de origen o fecha de estructuración por los conceptos emitidos por las comisiones compuestas entre entidades promotoras de salud y administradoras de riesgos profesionales o de los casos que sean remitidos directamente para su estudio por cualquiera de las partes interesadas.*
- 4. Decidir las solicitudes de calificación del grado y fecha de estructuración de pérdida de capacidad laboral o del origen del accidente, la enfermedad o la muerte, requerida por entidades judiciales o administrativas.*

³⁸ Decreto 2463 de 2001 “Por el cual se reglamenta la integración, financiación y funcionamiento de las juntas de calificación de invalidez”, artículo 6: Calificación del origen del accidente, la enfermedad o la muerte.

5. *Decidir en primera instancia las solicitudes de revisión del estado de invalidez.*
6. *Emitir los dictámenes, previo estudio de los antecedentes clínicos y/o laborales.”*

Por lo anterior, con el fin de determinar la entidad responsable de reconocer y pagar las prestaciones asistenciales o económicas a que tiene derecho la persona o beneficiario, previamente debe existir la calificación del origen de la enfermedad o del accidente de trabajo. En este caso, si el origen de la invalidez es profesional, será a cargo de la Administradora de Riesgos Laborales. Caso contrario, si se trata de origen común, tal responsabilidad deberá ser asumida por la Administradora de Pensiones correspondiente, siempre y cuando se reúnan los requisitos para ello.

Esta Corporación ha señalado la importancia de los dictámenes proferidos por las Juntas de Calificación de Invalidez, ya que sus decisiones constituyen *“el fundamento jurídico autorizado, de carácter técnico científico, para proceder con el reconocimiento de las prestaciones sociales cuya base en derecho es la pérdida de la capacidad laboral de los usuarios del sistema de seguridad social. Como ya se dijo, el dictamen de las juntas es la pieza fundamental para proceder a la expedición del acto administrativo de reconocimiento o denegación de la pensión que se solicita. En este sentido, dichos dictámenes se convierten en documentos obligatorios para efectos del reconocimiento de las prestaciones a que se ha hecho alusión”*.³⁹

En conclusión, las Juntas Regionales y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez en caso de apelación, deben dirimir las controversias que se plantean sobre la calificación del origen de la invalidez o muerte realizadas por las administradoras de riesgos profesionales y el fondo de pensiones.

2.3. Inoponibilidad de las controversias suscitadas entre las entidades del Sistema de Seguridad Social frente al reconocimiento de derechos prestacionales de los afiliados.

De lo anterior se desprende que si el origen del accidente, enfermedad o muerte del afiliado obedece a una causa común, quien debe entrar a reconocer el pago de la pensión será la Administradora de Fondos de Pensiones a la cual se encuentra afiliada la persona; pero si el origen del mismo surge con ocasión de una enfermedad o un accidente laboral, la entidad llamada a reconocer las prestaciones pensionales será la Aseguradora de Riesgos Laborales a la cual esté adscrito el trabajador.

Sin embargo, cuando las entidades del Sistema Integral de Seguridad Social, discrepan en el origen del accidente, enfermedad o muerte, *“termina[n] por afectar a los beneficiarios de la prestación; ello por cuanto las Administradoras de Fondos de Pensiones y las Aseguradoras de Riesgos Profesionales se traban en una serie de controversias jurídicas que pueden*

³⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-1002 de 2004 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra).

durar varios años.”⁴⁰

Frente a las controversias entre la ARL y el Fondo de Pensiones, la Sentencia T- 971 de 2005 señaló que *“el reconocimiento y pago de las pensiones destinadas a cubrir los riesgos de invalidez, vejez y muerte están relacionados con la protección de distintos derechos fundamentales del trabajador y su núcleo familiar dependiente, razón por la cual son prestaciones que adquieren relevancia constitucional de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 Superior, adicionado por el Acto Legislativo 01 de 2005. En ese sentido, si concurren los requisitos legales para acceder a la prestación, los conflictos generados entre las entidades del sistema de seguridad social o entre éstas y los empleadores responsables de retener y trasladar los aportes, no pueden enervar la posibilidad de acceder a las mencionadas prestaciones”*.⁴¹

Por su parte, y haciendo referencia al reconocimiento de una pensión de sobrevivientes en la que se debatía el origen de la muerte del causante, la Sentencia T- 177 de 2008,⁴² resolvió el caso de una conyugue supérstite y su hijo menor de edad, a quienes por la discrepancia presentada entre las entidades accionadas (AFP Porvenir S.A., la A.R.P. Liberty S.A. y Milenium Connection E.U.) consistente en la falta de realización del proceso de calificación del origen de la muerte del causante, no se les reconocía la pensión solicitada. En este fallo la Sala concluyó que *“la demora en el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes así como la controversia suscitada con motivo de las circunstancias que dieron origen a la muerte del señor Pareja entre Porvenir S.A. y Liberty A.R.P. dada la falta de claridad sobre quien debía asumir la financiación de la prestación, han devenido en una carga que la accionante no debe soportar. Lo anterior, en criterio de la Corte, ha quebrantado los derechos a la seguridad social y al mínimo vital de la accionante y los derechos fundamentales de su menor hijo, quienes dependían económicamente de los ingresos percibidos por el causante.”* Por lo anterior, concedió el amparo de los *“derechos a la seguridad social en conexidad con el mínimo vital”*, y ordenó a la administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías Porvenir S.A. el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes de la accionante y su hijo menor hasta tanto se determine el origen del siniestro. En caso que se establezca que la muerte fue producto de un accidente laboral será a la ARL quien se hará cargo del pago de la prestación económica.

En el mismo sentido, la Sentencia T-202 de 2011 señaló que *“las controversias suscitadas entre las entidades del sistema de seguridad social respecto de la financiación de una pensión, no son oponibles a los beneficiarios que cumplen los requisitos para acceder al reconocimiento y pago de tal prestación, como tampoco los trámites encaminados a demostrar ante tales entidades uno u otro origen, para que se asuma la pensión ”*.⁴³

⁴⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-316 de 2011 (MP Jorge Iván Palacio Palacio).

⁴¹ Corte Constitucional, Sentencia T-971 de 2005 (MP Jaime Córdova Triviño).

⁴² Corte Constitucional, Sentencia T-177 de 2008 (MP Rodrigo Escobar Gil).

⁴³ Corte Constitucional, Sentencia T-202 de 2011 (MP Nilson Pinilla Pinilla).

Así mismo, la Corte reiteró en la Sentencia T- 202 de 2014 que *“las controversias suscitadas entre las entidades del Sistema de Seguridad Social respecto del reconocimiento y pago de una prestación pensional no son oponibles a los beneficiarios de las pensiones que cumplen con los requisitos para acceder al referido derecho pensional, así como tampoco los trámites encaminados a demostrar ante tales entidades uno u otro origen para que, en efecto, pueda ser concedida tal prestación”*.⁴⁴

En conclusión, las divergencias entre la ARL y el Fondo de Pensiones, respecto al reconocimiento de la pensión a un beneficiario que cumple los requisitos para acceder a la misma, no pueden ser empleadas para dilatar el pago oportuno de la prestación. Lo que debe suceder es que, presentada la reclamación y con el cumplimiento de los requisitos, se resuelva entre las probables entidades responsables cual es la obligada, sin que las diferencias surgidas entre ellos puedan ser trasladadas a la parte débil de la situación.

Con fundamento en lo anterior, y respecto del asunto sometido a decisión, se procederá al estudio del caso.

Conforme con lo dicho, pasa esta Sala de Revisión a resolver el caso concreto.

2.4. Caso concreto

De conformidad con las pruebas obrantes en el expediente, encuentra la Sala de Revisión que el señor Fredys Duran Medina presenta una pérdida de la capacidad laboral equivalente al 54.65 %. Tal valoración fue efectuada por la Junta Regional de Calificación del Cesar, mediante Acta No. 288 del 12 de octubre de 2016, en la cual se resolvió un recurso de reposición presentado por el accionante en contra de la calificación emitida en el dictamen No. 5826 del 13 de mayo de 2016, proferido por la misma entidad.

Teniendo en cuenta el porcentaje en la pérdida de capacidad laboral, el actor solicitó en primera instancia a la ARL Colmena el reconocimiento de su pensión de invalidez, pero esta reclamación fue resuelta de forma negativa dado un cuestionamiento sobre el carácter laboral del riesgo, pues la ARL alegó que respecto al origen de la invalidez está en firme lo establecido en el dictamen No. 5826, que determinó un origen común a la invalidez del peticionario. Por tal motivo, el ciudadano accionó a dicha administradora de riesgos laborales y demandó, en esa línea, el reconocimiento de la prestación por invalidez.

Por otra parte, el accionante manifestó ante esta Corporación que el 19 de diciembre de 2017 presentó solicitud de reconocimiento de la pensión de invalidez ante COLPENSIONES sin que a la fecha se le haya dado algún tipo de respuesta. La anterior afirmación no fue controvertida por la administradora de pensiones, quien además presentó una intervención ante esta instancia el 23

⁴⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-202 de 2014 (MP Alberto Rojas Ríos).

de abril de 2018, en la que solamente se pronunció frente al pago de las incapacidades adeudadas al peticionario, sin hacer referencia sobre la pretensión de la pensión de invalidez.

Así las cosas, tal como se manifestó anteriormente en el examen de procedencia de la acción de tutela, para la Sala no hay duda sobre la titularidad del derecho a la pensión de invalidez en cabeza del accionante, pues no está en debate que tiene una pérdida de capacidad laboral superior al 50% que lo hace acreedor a esta prestación. Lo que genera controversia, y con ello se pone en riesgo los derechos del actor, es la entidad que debe asumir el reconocimiento y pago de prestación requerida.

Con base en las consideraciones expuestas en esta acción constitucional, la Sala concluye que las controversias suscitadas entre las entidades del Sistema de Seguridad Social en lo que respecta al reconocimiento y pago de una pensión de sobrevivientes, no le es atribuible a los beneficiarios de las pensiones que cumplen con los requisitos para acceder a dicha prestación, pues al tratarse de trámites administrativos, esta carga no puede ser trasladada y de esta manera impedir el goce efectivo del derecho fundamental a la seguridad social.

Sobre el particular, encuentra la Sala que la ARL Colmena es renuente al reconocimiento de la prestación so pretexto de su ocurrencia en un contexto no laboral, teniendo en consideración lo establecido en el dictamen No. 5826 del 13 de mayo de 2016.

Se debe destacar que al resolver el recurso de reposición interpuesto por el accionante en contra del referido dictamen No. 5826, la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Cesar fue precisa en indicar que procedía a modificar únicamente los aspectos de deficiencia, discapacidad y minusvalía establecidos en el dictamen No. 5826, aclarando que, *“esta Junta ratifica los demás componentes del dictamen”*.⁴⁵

Respecto al componente de deficiencia, que en efecto fue modificado por la junta de calificación, se otorgó un porcentaje a cada una de las patologías sufridas por el accionante, indicando además la causa de cada una de ellas.⁴⁶ Lo anterior, es lo que en criterio de esta Sala ha generado dudas y cuestionamientos sobre el origen de la invalidez, puesto que en el análisis de la deficiencia se otorgó un mayor porcentaje a las patologías provenientes del accidente laboral, lo cual en ningún medida puede considerarse como la

⁴⁵ Folio 20 del Cuaderno de tutela original.

⁴⁶ Al respecto el Acta 2088 de la Junta Regional de Calificación de invalidez estableció:
“Síndrome doloroso de columna lumbar post-laminectomía sintomático (hernia de disco lumbar operada con secuales clínicas severas) – ACCIDENTE LABORAL, con un 20.00%.
trastorno de disco cervical + Síndrome Cervicobraquia (restricción AMA columna cervical + Cervicobraquialgia - ACCIDENTE LABORAL, con un 12.50 %.
Trastorno mayor afectivo (trastorno del humor) asociado a trastorno de sueño y trastorno cognitivo en tratamiento psiquiátrico – ENFERMEDAD COMÚN, con un 20.50%.
Deficiencia por patología de síndrome orgánico del sueño (patología del sistema respiratoria)- ENFERMEDAD COMÚN, con un 5.00%. (A folio 19 del Cuaderno original de tutela).

calificación del origen, ya que la deficiencia es solo uno de los componentes que integran el dictamen de pérdida de la capacidad laboral, siendo requerido además la valoración de las discapacidades y minusvalías.

De esta manera, es de anotar que en el Acta No. 288 no se observa que la junta de calificación haya hecho algún tipo de pronunciamiento sobre el origen de la invalidez, por lo que, tal como lo anotó la misma entidad, se entiende que dicho aspecto no fue modificado y por lo tanto se encuentra en firme lo establecido al respecto en el dictamen 5826,⁴⁷ esto es, que la pérdida de capacidad laboral tiene un origen común y, en consecuencia, la entidad llamada a asumir su reconocimiento y pago es la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones.

En este orden de ideas, la Sala debe reiterar la jurisprudencia constitucional en el sentido de que *“mientras no se pronuncie la jurisdicción laboral, las decisiones de las juntas de calificación de invalidez deben ser obedecidas”*,⁴⁸ razón por la cual esta Sala se acogerá a lo dicho por la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Cesar, en cuanto al origen común del riesgo.

En consecuencia, al no existir duda sobre el derecho que le asiste al accionante y el origen del siniestro, se procederá a conceder la tutela de manera definitiva. Sin embargo, se prevendrá a Colpensiones para que, de existir inconformismo frente a lo preceptuado por la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Cesar, inicie la acción respectiva ante la jurisdicción ordinaria, sin que en ningún momento ello sea óbice para suspender el pago de la prestación pensional al accionante, y en caso que se determine que el origen de la invalidez del señor Fredys Duran Medina correspondió a un accidente laboral, la ARL deberá continuar con el pago de la referida prestación de manera ininterrumpida y reconocer a favor de Colpensiones los dineros cancelados por dicho concepto.

En consecuencia, la Sala revocará las sentencias del ocho (08) de noviembre de dos mil diecisiete (2017), proferida por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Valledupar en segunda instancia y la del veinte (20) de septiembre de dos mil diecisiete (2017) del Juzgado Quinto Penal Municipal de Valledupar, y en su lugar, concederá el amparo de los derechos fundamentales al mínimo vital y a la seguridad social del señor Fredys Duran Medina.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

⁴⁷ Folio 16 del Cuaderno original de tutela.

⁴⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-726 de 2007 (MP Catalina Botero Marino), reiterada en la Sentencia T-339 de 2012 (MP Humberto Antonio Sierra Porto).

PRIMERO.- REVOCAR por las razones expuestas en esta providencia los fallos de tutela dictados en primera instancia por el Juzgado Quinto Penal Municipal de Valledupar el ocho (08) de noviembre de dos mil diecisiete (2017) y, en segunda instancia por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Valledupar el veinte (20) de septiembre de dos mil diecisiete (2017), y en su lugar **CONCEDER** la acción de tutela interpuesta por el señor Fredys Duran Medina.

SEGUNDO.- ORDENAR a COLPENSIONES que en el término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, **EXPIDA** un acto administrativo por medio del cual reconozca la correspondiente pensión de invalidez a favor del señor Fredys Duran Medina. Así mismo, se prevendrá a **COLPENSIONES** para que, de existir inconformismo frente a lo preceptuado por la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Cesar, inicie la acción respectiva ante la jurisdicción ordinaria, sin que en ningún momento ello sea óbice para suspender el pago de la prestación pensional al accionante, y en caso que se determine que el origen de la invalidez del señor Fredys Duran Medina correspondió a un accidente laboral, la ARL deberá continuar con el pago de la referida prestación de manera ininterrumpida y reconocer a favor de Colpensiones los dineros cancelados por dicho concepto.

TERCERO.- LIBRAR las comunicaciones –por la Secretaría General de la Corte Constitucional–, así como **DISPONER** las notificaciones a las partes –a través del Juez de tutela de primera instancia–, previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada
Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General