El siguiente es el documento presentado por el Magistrado Ponente que sirvió de base para proferir la providencia dentro del presente proceso. El contenido total y fiel de la decisión debe ser verificado en la respectiva Secretaría.

**TEMAS: SEGURIDAD SOCIAL / CALIFICACIÓN PÉRDIDA DE CAPACIDAD LABORAL / IMPUGNACIÓN / PAGO HONORARIOS A JUNTA DE CALIFICACIÓN / CORRESPONDE A LA ADMINISTRADORA DE PENSIONES / NO APLICAN TRÁMITES O REQUISITOS NO PREVISTOS EN LA LEY.**

El problema jurídico que debe resolver la Sala se circunscribe a determinar si procede la acción de tutela para ordenar a Colpensiones asumir el pago de los honorarios de la Junta Nacional de Calificación, a la cual corresponde desatar la apelación que formuló contra el dictamen de invalidez del accionante…

En el caso particular, evidencia la Sala que el señor Fabio Arias Gallego se encuentra en situación particular semejante a la expuesta en el anterior precedente, como quiera que la Junta Regional de Risaralda determinó su invalidez en 51,62%, porcentaje que lo hace sujeto de especial protección y que lo ubica entre aquella parte de la población con limitación para laborar y por lo mismo la falta de resolución pronta del asunto, puede lesionar sus derechos al mínimo vital y dignidad. A ello cabe agregar que por su condición especial no es posible someterlo a los trámites propios de un proceso ordinario, solo para que se resuelva si Colpensiones está obligada o no a pagar los honorarios de la Junta Nacional de Invalidez. (…)

En relación con el fondo del asunto, es de reiterase que para Colpensiones su obligación de pagar los honorarios establecidos para efecto de poder dar trámite a la apelación que formuló, nace a partir del momento en que la Junta de Invalidez emita la factura correspondiente, requisito sin el cual no es posible sufragar ese monto anticipadamente. (…)

Sin embargo, para la Sala el argumento que expone Colpensiones no resulta válido porque el ordenamiento legal no estipula tal condición para el pago de honorarios de los miembros de la Junta de Invalidez.

**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL**

## SALA DE DECISIÓN CIVIL FAMILIA

Magistrada Ponente: Adriana Patricia Díaz Ramírez

Pereira, dieciocho (18) febrero de dos mil veintiuno (2021)

Acta No. 073 del 18 de febrero de 2021

Expediente No. 66001-31-10-001-2020-00302-01

Resuelve la Sala sobre las impugnaciones propuestas por el actor y Colpensiones frente a la sentencia proferida por el Juzgado Primero de Familia de Pereira, el 9 de diciembre de 2020, en la acción de tutela instaurada por el señor Fabio Arias Gallego contra Colpensiones y las Juntas de Calificación de Invalidez Nacional y Regional Risaralda, a la que fueron vinculados las Gerencias de Determinación de Derechos y de Defensa Judicial y las Direcciones Medicina Laboral, de Atención y Servicio y de Acciones Constitucionales de la primera de esas entidades.

**ANTECEDENTES**

1. Narró el accionante los hechos que permiten el siguiente resumen:

1.1 Es una persona de 62 años con diagnósticos de hipertensión, disminución indeterminada de la agudeza visual en ambos ojos, lumbago e hiperplasia de la próstata.

1.2 Mediante dictamen de 19 de septiembre de 2020 la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Risaralda le otorgó una pérdida de la capacidad laboral del 51.62%, de origen común y con fecha de estructuración de 17 de octubre de 2019.

1.3 Contra esa determinación Colpensiones formuló recurso de apelación.

1.4 Sin embargo, a la fecha y luego de más de un mes, desconoce trámite suministrado a ese medio de impugnación, toda vez que Colpensiones no le ha informado sobre el pago de honorarios a favor de la Junta Nacional de Invalidez, la Junta Regional tampoco le ha comunicado sobre el envío del expediente a su superiora y esta última tampoco le ha asignado cita de valoración médico laboral.

1.5 El término de treinta días siguientes concedidos para resolver esa apelación ya venció, si se toma en cuenta que ese recurso fue presentado el 7 de octubre de 2020.

2. Estima violados los derechos a la seguridad social, debido proceso, mínimo vital, protección de personas en discapacidad, petición e igualdad, ypretende se ordene: a) a Colpensiones pagar los honorarios a favor de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez; b) a la Junta Regional de Calificación de Invalidez remitir el expediente administrativo a aquella y c) a la Junta Nacional asignar cita de valoración y posteriormente emitir dictamen de pérdida de la capacidad laboral[[1]](#footnote-1).

**ACTUACIÓN PROCESAL**

1. Por auto del 25 de noviembre de 2020 se admitió la demanda y se ordenó vincular a las Gerencias de Determinación de Derechos y de Defensa Judicial y a las Direcciones Medicina Laboral, de Atención y Servicio y de Acciones Constitucionales de Colpensiones.

2. En el curso de la primera instancia se produjeron los siguientes pronunciamientos:

2.1 La Directora de Acciones Constitucionales de Colpensiones solicitó se negara el amparo solicitado, por falta de lesión de derechos fundamentales, ya que en este caso hasta el momento la Junta Nacional de Invalidez no ha solicitado el pago de los honorarios para darle trámite al recurso de apelación presentado frente al dictamen de la Junta Regional. Es decir que se requiere que por la Junta de Calificación se emita factura electrónica por concepto de pago anticipado de honorarios a su favor, de conformidad con la normatividad vigente, “*requisito legal dentro del Sistema de Seguridad Social, Tributario y Fiscal imprescindible para que las Administradoras de Pensiones puedan hacer efectiva la cancelación de los honorarios.”* [[2]](#footnote-2).

2.2 El representante legal de la Junta Regional de Invalidez de Risaralda se opuso a las pretensiones formuladas en su contra pues la falta de remisión del expediente a la Junta Nacional obedece a la ausencia de pago de los correspondientes honorarios, de conformidad con el Decreto 1352 de 2013. Aclaró que dicho pago debe realizarse ante la Junta Nacional y certificarse a esa entidad. Finalmente indicó que esa Junta Regional dio cumplimiento a lo que le compete al informar sobre la imposibilidad de remitir el expediente por el citado motivo[[3]](#footnote-3).

2.3 La Junta Nacional de Calificación de Invalidez guardó silencio.

3. Mediante sentencia de 9 de diciembre de 2020 el juzgado de conocimiento resolvió conceder la tutela a los derechos de petición, debido proceso y seguridad social y ordenó a la Gerencia de Determinación de Derechos y a la Dirección de Medicina Laboral de Colpensiones adelantar los trámites pertinentes para realizar el pago de los honorarios de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez. Además, desvinculó a la última entidad y a la Junta Regional Risaralda.

Esa decisión se adoptó con fundamento en que en este asunto se encuentra acreditado que el 7 de octubre de 2020 Colpensiones interpuso recurso de apelación frente al dictamen emitido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda, pero ese fondo de pensiones no ha realizado el correspondiente pago de los honorarios de la Junta Nacional, omisión que sustenta en la falta de emisión de la factura electrónica respectiva, argumento inaceptable si se toma como referencia que ese fondo de pensiones legal y jurisprudencialmente está obligado a asumir tales valores[[4]](#footnote-4).

4. Contra esa providencia el accionante y Colpensiones formularon impugnación.

4.1 El primero alegó que la orden impartida debió también cobijar a las Juntas de Calificación demandadas, ya que la Regional es la encargada de surtir los trámites relativos a la concesión del recurso de apelación presentado por Colpensiones y de remisión del expediente a su superior, mientras que la Nacional debe desatar esa segunda instancia. En otras palabras, el mandato impuesto a Colpensiones resulta ineficaz si la Junta Regional de Risaralda no realiza lo de su competencia para que por la Junta Nacional se emita el dictamen de rigor[[5]](#footnote-5).

4.5 Colpensiones sustentó su inconformidad en similares argumentos a los que expuso en la contestación de la demanda[[6]](#footnote-6).

**C O N S I D E R A C I O N E S**

1. La acción de tutela, de que trata el artículo 86 de la Constitución Nacional, concede a las personas la posibilidad de reclamar la protección de sus derechos fundamentales, por intermedio de un procedimiento breve y sumario, cuando esas garantías resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de entidades públicas o privadas, esto último en casos específicos.

2. El problema jurídico que debe resolver la Sala se circunscribe a determinar si procede la acción de tutela para ordenar a Colpensiones asumir el pago de los honorarios de la Junta Nacional de Calificación, a la cual corresponde desatar la apelación que formuló contra el dictamen de invalidez del accionante. Corroborado lo anterior, se definirá si con esa omisión se lesionaron los derechos fundamentales invocados.

3. De manera previa, es preciso señalar que el señor Fabio Arias Gallego está legitimado en la causa por activa, al ser el titular de los derechos que alega se vulneraron en el citado trámite médico laboral. También lo está por pasiva Colpensiones encargada de surtir esa actuación.

4. Para dilucidar el primero de los problemas jurídicos planteados, es necesario citar la jurisprudencia constitucional que ha tratado lo relativo a la procedencia del amparo en casos similares al presente:

*“De esta manera, aunque la jurisdicción ordinaria es el mecanismo idóneo, se evidencia que no es eficaz para debatir la vulneración del derecho fundamental a la seguridad social de la accionante, toda vez que se tuvo en cuenta la edad de la señora Ana Isabel Díaz Carrillo y que presenta una pérdida de capacidad laboral que no le permite trabajar y proveer su sustento básico, siendo afectado así, su derecho fundamental al mínimo vital. Superado el examen de subsidiariedad, es indispensable tomar medidas tendientes a impedir que persista el daño.*

*Como corolario de lo anterior, la Sala Octava de Revisión determina que en el caso sub judice, la acción de tutela es el mecanismo de defensa judicial idóneo para dirimir la controversia entre la ciudadana Ana Isabel Díaz Carrillo y la compañía QBE Seguros S.A.” [[7]](#footnote-7)*

En el caso particular, evidencia la Sala que el señor Fabio Arias Gallego se encuentra en situación particular semejante a la expuesta en el anterior precedente, como quiera que la Junta Regional de Risaralda determinó su invalidez en 51,62%[[8]](#footnote-8), porcentaje que lo hace sujeto de especial protección y que lo ubica entre aquella parte de la población con limitación para laborar y por lo mismo la falta de resolución pronta del asunto, puede lesionar sus derechos al mínimo vital y dignidad. A ello cabe agregar que por su condición especial no es posible someterlo a los trámites propios de un proceso ordinario, solo para que se resuelva si Colpensiones está obligada o no a pagar los honorarios de la Junta Nacional de Invalidez.

En estas condiciones el amparo resulta procedente, ya que además, si la apelación de aquel dictamen se produjo apenas el 7 de octubre pasado[[9]](#footnote-9), significa que se colma igualmente el presupuesto de la inmediatez.

5. En relación con el fondo del asunto, es de reiterase que para Colpensiones su obligación de pagar los honorarios establecidos para efecto de poder dar trámite a la apelación que formuló, nace a partir del momento en que la Junta de Invalidez emita la factura correspondiente, requisito sin el cual no es posible sufragar ese monto anticipadamente.

En consecuencia, la controversia entre las partes no surge por la competencia de la entidad que debe asumir tales valores[[10]](#footnote-10), sino por la existencia de un supuesto trámite interadministrativo necesario para satisfacer ese objetivo.

Sin embargo, para la Sala el argumento que expone Colpensiones no resulta válido porque el ordenamiento legal no estipula tal condición para el pago de honorarios de los miembros de la Junta de Invalidez. Al contrario, el Decreto 1352 de 2013, por el cual se reglamenta la organización y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez, establece en su artículo 43, inciso cuarto, que:

“*Recurso de reposición y apelación*… *La Junta Regional de Calificación de Invalidez no remitirá el expediente a la Junta Nacional si no se allega la consignación de los honorarios de esta última e informará dicha anomalía a las autoridades competentes para la respectiva investigación y sanciones a la entidad responsable del pago. De igual forma, informará a las partes interesadas la imposibilidad de envío a la Junta Nacional hasta que no sea presentada la consignación de dichos honorarios.”*

Lo anterior aplicado al caso objeto de pronunciamiento, no supone cosa distinta a que es a Colpensiones, en calidad de recurrente, a la que corresponde allegar la consignación de honorarios, sin previa emisión de factura de pago.

De todas formas, y si en gracia de discusión se aceptase la existencia de un trámite como el descrito, se trataría de una actuación interadministrativa que por su calidad no puede perjudicar al usuario, pues en ese caso serían las propias entidades involucradas las encargadas de establecer los mecanismos tendientes a resolverlo, sin que sea posible transferir esa carga al ciudadano, máxime que en este caso la obstaculización de la segunda instancia difiere el acceso a la pensión de invalidez del accionante, lo que demuestra la urgencia con se debe atender la cuestión.

Es decir que la decisión de Colpensiones de abstenerse de pagar tales honorarios hasta que la Junta de Invalidez emita la correspondiente factura, es injustificada y aplaza la resolución del caso, a pesar de la premura que reviste.

6. Despachados desfavorablemente los argumentos planteados en el recurso de Colpensiones, se abordarán ahora los formulados por el demandante.

Se recuerda que el promotor de la acción manifestó su inconformidad con la decisión adoptada frente a las Juntas de Calificación demandadas, ya que, en su parecer, estas también han debido ser objeto de órdenes para que por la Regional se remitiera el expediente a la Nacional en aras de que esta decidiera la apelación formulada, pues con el mero mandato dirigido a Colpensiones para que asuma el valor de aquellos honorarios no se alcanza a proteger de manera íntegra sus derechos.

No obstante, este Tribunal es del criterio de que las órdenes que emita el juez de tutela solo pueden venir precedidas de la comprobada lesión de los derechos fundamentales, como quiera que imponer mandatos a quienes no han dado lugar a ese tipo de infracciones genera, entre otras cosas, dificultadas a la hora de hacer cumplir el fallo de tutela o iniciar el trámite de desacato.

En el asunto objeto de esta providencia, no se evidencia vulneración alguna por parte de esas Juntas de Invalidez pues, como quedó probado, la violación en este evento se ocasionó por la omisión de Colpensiones respecto al pago de los mencionados honorarios y como este constituye requisito indispensable para surtir la apelación formulada ante la Junta Regional de Invalidez, esta y la Junta Nacional, por expresa prohibición legal, no podían dar trámite a ese recurso.

Por tanto, como a esas Juntas de Invalidez no se les puede acusar de vulneración alguna, al verificar que actuaron de conformidad con la ley, ningún mandato podría imponérseles.

7. En consecuencia el fallo recurrido que concedió el amparo únicamente respecto de Colpensiones y le ordenó pagar los mencionados honorarios será confirmado.

Por lo expuesto, la Sala Civil Familia del Tribunal Superior de Pereira, Risaralda, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**R E S U E L V E**

**PRIMERO:** Confirmar el fallo proferido por el Juzgado Primero de Familia de Pereira, el 9 de diciembre de 2020, en la acción de tutela instaurada por el señor Fabio Arias Gallego contra Colpensiones y las Juntas de Calificación de Invalidez Nacional y Regional Risaralda.

**SEGUNDO:** Notifíquese esta decisión a las partes conforme lo previene el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**TERCERO:** Envíese el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión conforme lo dispone el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese y cúmplase,

Los Magistrados,

**ADRIANA PATRICIA DÍAZ RAMÍREZ**

**JESÚS ALBERTO BUITRAGO DUQUE JOAQUÍN DE JESÚS CASTAÑO R.**

Conjuez Conjuez

1. Documento 3 del cuaderno No. 1 [↑](#footnote-ref-1)
2. Documento 7 del cuaderno No. 1 [↑](#footnote-ref-2)
3. Documento 8 del cuaderno No. 1 [↑](#footnote-ref-3)
4. Documento 9 del cuaderno No. 1 [↑](#footnote-ref-4)
5. Documento 11 del cuaderno No. 1 [↑](#footnote-ref-5)
6. Documento 12 del cuaderno No. 1 [↑](#footnote-ref-6)
7. Sentencia T-400 de 2017 [↑](#footnote-ref-7)
8. Folios 16 a 22 del documento 3 del cuaderno No. 1 [↑](#footnote-ref-8)
9. Folio 24 del documento 3 del cuaderno No. 1 [↑](#footnote-ref-9)
10. Situación que legislador ha resuelto con claridad al disponer en el artículo 17 de la Ley 1562 de 2012 que *“Los honorarios que se deben cancelar a las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez, de manera anticipada, serán pagados por la Administradora del Fondo de Pensiones en caso de que la calificación de origen en primera oportunidad sea común; en caso de que la calificación de origen sea laboral en primera oportunidad el pago debe ser cubierto por la Administradora de Riesgos Laborales, conforme a la reglamentación que expida el Ministerio de Trabajo.”* [↑](#footnote-ref-10)