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 DE PÉRDIDA DE CAPACIDAD LABORAL / APELACIÓN DE LA CALIFICACIÓN / PAGO DE HONORARIOS / INCUMBE A LA AFP / LA JUNTA DE CALIFICACIÓN NO INCURRE EN VIOLACIÓN DE DERECHOS.**

Mediante sentencia del 11 de febrero último el juzgado de conocimiento resolvió conceder la tutela a los derechos al debido proceso, seguridad social, mínimo vital, petición e igualdad de que es titular la accionante y ordenó al “Gerente de Determinación de Derechos” de Colpensiones adelantar las gestiones necesarias para materializar el pago de los honorarios adeudados a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, en aras de que asuma el conocimiento del recurso de apelación…

Contra esa providencia la accionante presentó impugnación. Alegó que el fallo no se ha debido limitar a ordenar el pago de honorarios por parte de Colpensiones, toda vez que aunque en el trámite de la primera instancia se informó que su expediente no había sido allegado a la Junta Nacional de Invalidez, lo cierto es que el momento del fallo de tutela a ello ya se había procedido “por lo que es evidente que esta entidad es la que actualmente se encuentra vulnerando mis derechos fundamentales…

… para la Sala no le asiste razón a la impugnante como quiera que 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, ya que la imposición de esa clase de mandatos a quien no ha dado lugar a ese tipo de infracciones no solo luciría injustificada e incongruente, sino que ocasionaría dificultades 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 la Junta Nacional de Invalidez al quedar demostrado que la violación en este caso fue ocasionada por la omisión de Colpensiones respecto del pago oportuno de los correspondientes honorarios y como este constituye requisito indispensable para surtir la apelación formulada, la citada junta, por expresa prohibición legal, no podía dar trámite a ese recurso.

**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL**

## SALA DE DECISIÓN CIVIL FAMILIA

Magistrada Ponente: Adriana Patricia Díaz Ramírez

Pereira, veintiséis (26) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

Acta No. 135 del 26 de marzo de 2021

Fallo No. ST2-0081-2021

Expediente No. 66001-31-21-001-2021-10005-01

Resuelve la Sala sobre la impugnación interpuesta por la accionante frente a la sentencia proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Pereira, el 11 de febrero de este año, en la acción de tutela instaurada por la señora Nancy Quiroga Hurtado contra las Juntas de Invalidez Nacional y Regional Risaralda y Colpensiones, trámite al cual fue vinculada la Directora de Medicina Laboral de esta última entidad.

**ANTECEDENTES**

1. Sustentó la accionante su solicitud constitucional en los hechos que permiten el siguiente compendio:

1.1 Fue diagnosticada con hipotiroidismo no especificado, diabetes mellitus no insulinodependiente e hipertensión esencial.

1.2 La Junta Regional de Calificación de Invalidez del Risaralda mediante dictamen de 3 de diciembre de 2020 le otorgó una pérdida de la capacidad laboral del 27,54%.

1.3 Contra esa decisión, el 11 de diciembre de 2020, formuló recurso de apelación.

1.4 Mediante oficio del 6 de enero del año en curso, la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Risaralda le comunicó la concesión de ese medio de impugnación y que se remitirá el expediente a la Junta Nacional de Invalidez un vez se acredite el pago de honorarios.

1.5 A la fecha y luego de más de un mes de interpuesto ese recurso, Colpensiones no le ha informado si ya pagó tales honorarios, la Junta Regional de Invalidez no le ha comunicado sobre el envío del expediente a su superior ni la Junta Nacional ha puesto en conocimiento acerca del recibido de esos documentos.

2. Pretende se protejan sus derechos a la seguridad social, al debido proceso, al mínimo vital, a la protección de las personas con disminución física, a la igualdad y de petición, y en consecuencia se ordene a Colpensiones pagar los respectivos honorarios, a la Junta Regional de Invalidez remitir el expediente administrativo a su superior y a la Junta Nacional asignar cita de valoración y posteriormente emitir dictamen en el que se resuelva la apelación formulada[[1]](#footnote-1).

**ACTUACIÓN PROCESAL**

1. Por auto del 2 de febrero pasado se admitió la demanda y se ordenó vincular a la Directora de Medicina Laboral de Colpensiones.

2. En el curso de la primera instancia se produjeron los pronunciamientos que se pasan a resumir:

2.1 El Secretario Técnico de la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Risaralda manifestó que la entidad que representa no ha procedió a remitir el expediente a su superior por expresa prohibición del inciso 4 del artículo 43 del Decreto 1352 de 2013,pues Colpensiones no ha acreditado el pago de honorarios a favor de la Junta Nacional[[2]](#footnote-2).

2.2 La Junta Nacional de Calificación de Invalidez informó que revisadas sus bases de datos no se encontró registro alguno respecto del caso de la accionante Nancy Quiroga Hurtado, por tanto, para poder realizar las actuaciones de su competencia es indispensable que el fondo de pensiones pague los honorarios legalmente fijados y que por la Junta Regional de Invalidez se remita el expediente administrativo. Agregó que los asuntos sometidos al conocimiento de esa entidad se definen en orden de llegada y que modificar en este caso tal premisa generaría lesión del derecho a la igualdad a los que también están a la espera de la resolución de su estatus médico laboral[[3]](#footnote-3).

2.3 La Directora de Acciones Constitucionales de Colpensiones refirió que 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. De otro lado señaló que la tutela resulta improcedente para solicitar dicho pago pues para esos efectos existen otros mecanismos de defensa y no se acreditó perjuicio irremediable alguno[[4]](#footnote-4).

3. Mediante sentencia del 11 de febrero último el juzgado de conocimiento resolvió conceder la tutela a los derechos al debido proceso, seguridad social, mínimo vital, petición e igualdad de que es titular la accionante y ordenó al “Gerente de Determinación de Derechos” de Colpensiones adelantar las gestiones necesarias para materializar el pago de los honorarios adeudados a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, en aras de que asuma el conocimiento del recurso de apelación interpuesto por la accionante el 11 de diciembre de 2020, para lo cual enviará a la Junta Regional de Invalidez la respectiva constancia de pago. A esa Junta le ordenó reportar *“la anomalía a las autoridades competentes para la respectiva investigación y sanciones a COLPENSIONES por el no pago de los honorarios a los que está obligada.”*

Estas determinaciones las adoptó luego de considerar que es evidente que la llamada a realizar el pago de honorarios a favor de la Junta Nacional de Calificación es Colpensiones, circunstancia que esta última entidad acepta, al punto de que solo indica que para esos efectos se debe emitir la respectiva factura electrónica de cobro. Alegato que no se estimó válido pues aquella supuesta obligación en nada impide a Colpensiones asumir esa carga, pues la Junta Regional de Risaralda le notificó sobre el recurso de apelación *“Quedando en ese momento enterada del trámite y de su obligación de pagar los honorarios correspondientes a la Junta Nacional de Calificación.”* Por otra parte, evidenció que la Junta Regional de Risaralda incurrió en desconocimiento del artículo 43 del Decreto 1352 de 2013 que establece que si no se allega la consignación de los honorarios se informará dicha anomalía a las autoridades competentes para la respectiva investigación y sanciones a la entidad responsable del pago, a lo que en este caso no se procedió[[5]](#footnote-5).

4. Contra esa providencia la accionante presentó impugnación. Alegó que el fallo no se ha debido limitar a ordenar el pago de honorarios por parte de Colpensiones, toda vez que aunque en el trámite de la primera instancia se informó que su expediente no había sido allegado a la Junta Nacional de Invalidez, lo cierto es que el momento del fallo de tutela a ello ya se había procedido *“por lo que es evidente que esta entidad es la que actualmente se encuentra vulnerando mis derechos fundamentales a la seguridad social y debido proceso al no haberle dado tramite al recurso de apelación presentado en el sentido de asignar cita de valoración y posteriormente emisión de dictamen de PCL.* Así mismo el Decreto 1352 de 2013 establece los términos con que cuentan las juntas de invalidez para proferir el dictamen respectivo”[[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 la Junta Nacional de Invalidez lesionó los derechos fundamentales dentro del trámite médico laboral iniciado por la actora.

Lo anterior teniendo en cuenta la precisión de los argumentos planteados por la apelante única y que la decisión sobre el amparo de las garantías fundamentales de la demandante y la correspondiente orden dirigida a Colpensiones para sufragar los honorarios de dicha junta, no merece reproche alguno pues en efecto esa es carga que le corresponde asumir al fondo de pensiones, sin que la expedición o no de la factura electrónica por parte de la Junta Regional de Invalidez constituya requisito válido para poder abstenerse de ello.

Así mismo el precedente de este Sala ha sido constante en señalar que en estos casos la tutela es procedente para revisar lo atinente a la obstaculización del trámite médico legal, al no existir mecanismo de defensa judicial idóneo para dirimir la cuestión, al tratarse, por lo regular, de usuarios que buscan el acceso a su pensión de invalidez y a quienes, en consecuencia, no se le puede someter a un proceso laboral ordinario solo para que se establezca si la autoridad está o no en la obligación de adelantar el trámite interadministrativo necesario para continuar con la actuación.

3. Es preciso indicar, para comenzar, que la señora Nancy Quiroga Hurtado está legitimada en la causa por activa, al ser la titular de los derechos que alega se vulneraron en el citado trámite médico laboral. También lo está por pasiva Colpensiones, por intermedio de su Directores de Medicina Laboral, como autoridad encargada de atender el caso.

4. Como ya tuvo la oportunidad de señalarse, la recurrente considera que el mandato judicial no debió dirigirse solo a Colpensiones, sino que también tenía que involucrar a la Junta Nacional de Invalidez para que desatara la apelación del dictamen en los términos del Decreto 1352 de 2013.

Sin embargo, para la Sala no le asiste razón a la impugnante como quiera que 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, ya que la imposición de esa clase de mandatos a quien no ha dado lugar a ese tipo de infracciones no solo luciría injustificada e incongruente, sino que ocasionaría dificultades 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 la Junta Nacional de Invalidez al quedar demostrado que la violación en este caso fue ocasionada por la omisión de Colpensiones respecto del pago oportuno de los correspondientes honorarios y como este constituye requisito indispensable para surtir la apelación formulada, la citada junta, por expresa prohibición legal, no podía dar trámite a ese recurso.

De manera que, si la Junta Nacional de Invalidez no ha desconocido sus deberes legales mal podría imponérsele mandato.

5. Para finalizar y aunque no fue objeto de impugnación la Sala deberá pronunciarse sobre la orden dirigida a la Junta Regional de Invalidez de Risaralda a efecto de que reporte a las entidades competentes la omisión del pago de los citados honorarios para que se adelanten las investigaciones disciplinarias del caso contra la autoridad responsable de ese pago, de conformidad con las normas que regulan la materia.

Este Tribunal no respalda dicha determinación pues, aunque el artículo 43 del Decreto 1352 de 2013 impone ese deber, primero tal cuestión no fue objeto de debate alguno y segundo es inexistente prueba que acredite que la Junta Regional de Invalidez se haya sustraído de emitir el correspondiente reporte.

En otras palabras, ante la falta de controversia sobre el particular y la incertidumbre sobre el agotamiento de tal informe a las entidades competentes, no resulta factible estimar alguna lesión de derechos y en consecuencia adoptar medidas para salvaguardar los derechos fundamentales.

6. En conclusión la sentencia recurrida será confirmada con las siguientes salvedades:

6.1 La orden impuesta a Colpensiones, que fue dirigida sin justificación al Gerente de Determinación de Derechos de esa entidad, deberá ser modificada para imponerla a la Directora de Medicina Laboral de esa misma autoridad porque a ella le fueron concedidas las funciones relativas a la gestión de pago de honorarios de las juntas de invalidez[[7]](#footnote-7).

6.2 Se revocará el mandato impuesto a la Junta Regional de Invalidez en aras de que reportara aquella omisión en el pago de honorarios y en consecuencia se negará el amparo contra esa entidad.

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,

**RESUELVE**

**PRIMERO:** Confirmar el fallo proferido por el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Pereira, el 11 de febrero de este año, dentro de la acción de tutela instaurada por la señora Nancy Quiroga Hurtado contra Colpensiones y las Juntas de Invalidez Nacional y Regional Risaralda, salvo su ordinal tercero que se revoca y en consecuencia se niega el amparo contra la Junta Regional de Invalidez y su ordinal segundo que se modifica para dirigir el mandato allí contenido, a la Directora de Medicina Laboral de Colpensiones.

**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**

**ADOLFO TOUS SALGADO**

(Conjuez)

**FABIO HERNÁN VÉLEZ ACEVEDO**

(Conjuez)

1. Documento 1 del cuaderno No. 1 [↑](#footnote-ref-1)
2. Documento 15 del cuaderno No. 1 [↑](#footnote-ref-2)
3. Documento 18 del cuaderno No. 1 [↑](#footnote-ref-3)
4. Documento 22 del cuaderno No. 1 [↑](#footnote-ref-4)
5. Documento 33 del cuaderno No. 1 [↑](#footnote-ref-5)
6. Documento 8 del cuaderno No. 1 [↑](#footnote-ref-6)
7. Artículo 4.3.2. del acuerdo 131 de 2018 expedido por la Junta Directiva de Colpensiones [↑](#footnote-ref-7)