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 / APELACIÓN / PAGO HONORARIOS DE LA JUNTA DE CALIFICACIÓN / CORRESPONDE A LA AFP / EXPEDICIÓN DE FACTURA / EXIGENCIA INNECESARIA DE COLPENSIONES.**

… es necesario citar la jurisprudencia constitucional que ha tratado lo relativo a la procedencia del amparo en casos similares al presente:

“… la Sala considera que la definición inmediata sobre el porcentaje de pérdida de capacidad laboral del accionante se muestra como una medida urgente, puesto que de esta misma depende la procedencia de la solicitud de la indemnización por incapacidad permanente… Esta circunstancia, sumada a las condiciones de salud del accionante, al igual que su situación de discapacidad, exige un procedimiento judicial expedito para la protección de sus derechos fundamentales.” (…)

… para Colpensiones su obligación de pagar los honorarios establecidos para efecto de poder dar trámite a la apelación que formuló, surge a partir del momento en que la Junta de Invalidez emita la factura correspondiente, requisito sin el cual, dice, no es posible sufragar ese monto anticipadamente.

En consecuencia, la controversia no se refiere a la competencia de la entidad que debe asumir tales valores, 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…

**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL**

## SALA DE DECISIÓN CIVIL FAMILIA

Magistrada Ponente: Adriana Patricia Díaz Ramírez

Pereira, veintidós (22) abril de dos mil veintiuno (2021)

Acta No. 172 del 22 de abril de 2021

Fallo No. ST2-0111-2021

Expediente No. 66001-31-21-001-2021-10016-01

Resuelve la Sala sobre la impugnación interpuesta por Colpensiones frente a la sentencia proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Pereira, el 11 de marzo de este año, en la acción de tutela instaurada por el señor Guillermo López Orozco contra la recurrente, trámite al cual fueron vinculados el Gerente de Defensa Judicial y los Directores de Medicina Laboral y de Estandarización de esa misma entidad, así como la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda.

**ANTECEDENTES**

1. Narró el apoderado del actor los hechos que permiten el siguiente compendio:

1.1 El accionante fue diagnosticado con fibromialgia, gastritis crónica, osteoartrosis primaria generalizada, trastorno de los discos intervertebrales e hipoacusia neurosensorial bilateral.

1.2 En virtud de ese cuadro clínico inició proceso de calificación de la pérdida de la calificación laboral ante Colpensiones. Esta emitió dictamen en el que valoró su invalidez en 40,10%, con fecha de estructuración del 4 de septiembre de 2019.

1.3 Inconforme con esa determinación, el 5 de enero de este año formuló en su contra apelación. En ese momento le informaron que la documentación sería remitida dentro de los quince días siguientes a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda.

1.4 Sin embargo, a la fecha han transcurrido más de dos meses sin que Colpensiones haya adelantado dicho trámite y al indagar ante esa Junta de Invalidez le manifestaron que su expediente aún no había sido remitido por el fondo de pensiones.

2. Pretende se protejan los derechos al debido proceso y a la seguridad social, y en consecuencia se ordene a Colpensiones remitir su expediente administrativo a la Junta Regional de Invalidez y asumir el correspondiente pago de honorarios[[1]](#footnote-1).

**ACTUACIÓN PROCESAL**

1. Por auto del pasado 4 de marzo se admitió la demanda y se ordenó vincular al Gerente de Defensa Judicial y a los Directores de Medicina Laboral y de Estandarización de Colpensiones y a la Junta Regional de Invalidez de Risaralda.

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

2.1 El Secretario Técnico de la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Risaralda manifestó que carece de legitimación en la causa ya que las pretensiones de la demanda no la involucran. De otro lado que hasta el momento el expediente administrativo del accionante no ha sido radicado ante esa entidad, lo que impide se impulse el procedimiento reglado por el artículo 36 del Decreto 1352 de 2013, es decir que solo hasta que el fondo de pensiones adelante los trámites que le corresponden, podrá dicha junta desatar la alzada propuesta[[2]](#footnote-2).

2.2 La Directora de Acciones Constitucionales de Colpensiones informó que el caso del actor ingresará “para validación y revisión de pago de honorarios ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda” y que esta entidad no ha emitido la correspondiente factura electrónica por concepto de pago anticipado de honorarios a su favor, requisito necesario para asumir dichos valores y así poder adelantar las gestiones previas pertinentes para resolver la apelación formulada[[3]](#footnote-3).

3. Mediante sentencia del 11 de marzo último el juzgado de conocimiento resolvió conceder el amparo invocado y ordenó a Colpensiones realizar las acciones administrativas necesarias, tendientes a remitir ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda el recurso de apelación formulado por el actor contra el dictamen de invalidez emitido el 9 de noviembre de 2020.

Esta determinación la adoptó luego de considerar que en este caso Colpensiones no ha dado trámite a la apelación que formuló el accionante, a pesar de haber transcurrido más de dos meses desde su presentación, lo que constituye una demora injustificada en el trámite de calificación de pérdida de capacidad laboral, sin que la falta de emisión de la factura electrónica sea argumento válido para entorpecer ese procedimiento ya que “son cargas administrativas que está imponiendo la accionada al señor GUILLERMO LOPEZ (sic) OROZCO, que este no tiene porque soportar, entendiendo este actuar de la accionada como dilaciones injustificadas, es más si en el hipotético caso requieren de la llamada factura electrónica, Colpensiones debe realizar un requerimiento a la Junta lo que en este caso no se ha hecho y tampoco se demostró”[[4]](#footnote-4).

4. Contra esa providencia Colpensiones presentó impugnación. Para sustentarla acudió a similares argumentos a los que había planteado en la contestación de la demanda[[5]](#footnote-5).

**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 el recurso formulado contra el dictamen de invalidez del accionante. Corroborado lo anterior, se definirá si con esa omisión se lesionaron los derechos invocados.

3. Anticipadamente es preciso indicar que el señor Guillermo López Orozco está legitimado en la causa por activa, al ser el titular de los derechos que alega se vulneraron en el citado trámite de calificación de invalidez. También lo está por pasiva Colpensiones, por intermedio de su Directores de Medicina Laboral, como autoridad encargada de atender el caso.

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:

*“El artículo 86 de la Constitución Política señala que la acción de tutela procede en aquellos eventos en donde exista una vulneración o posible amenaza de los derechos fundamentales de la persona y “solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.”*

*…*

*Frente al examen de procedibilidad de la acción de tutela, es importante reiterar que la jurisprudencia constitucional ha sostenido que, pese a la existencia de otro medio de defensa judicial, la acción de tutela es menos rigurosa frente a los sujetos de especial protección constitucional, como lo son los niños, las personas de la tercera edad, personas en condición de discapacidad, entre otros, por su situación de debilidad manifiesta.*

*…*

*De igual manera, debe insistirse en que el recurso judicial no solo debe verificarse, sino que debe mostrarse eficaz de cara a las condiciones específicas de cada asunto. En el presente caso, aunque podría argumentarse que el accionante bien pudo llevar el asunto ante la jurisdicción ordinaria a través de su competencia civil y por medio de un proceso verbal, este mecanismo no resulta eficaz ante la situación de vulnerabilidad del señor Misael Cárdenas Barahona, toda vez que la edad del accionante, su imposibilidad para ejercer una actividad laboral y su condición de salud, están afectando su capacidad para proveer su sustento básico, y como tal, su mínimo vital…”*

*Por consiguiente y en fundamento de lo anterior, la Sala considera que la definición inmediata sobre el porcentaje de pérdida de capacidad laboral del accionante se muestra como una medida urgente, puesto que de esta misma depende la procedencia de la solicitud de la indemnización por incapacidad permanente… Esta circunstancia, sumada a las condiciones de salud del accionante, al igual que su situación de discapacidad, exige un procedimiento judicial expedito para la protección de sus derechos fundamentales.” [[6]](#footnote-6)*

En el caso particular, el señor Guillermo López Orozco fue dictaminado con un porcentaje de pérdida de la capacidad laboral del 40,10% con ocasión a sus diagnósticos de fibromialgia, gastritis crónica y osteoartrosis primaria generalizada[[7]](#footnote-7), suceso que lo ubica en una esfera prevalente, pues aunque su calificación no supera, por poco, el límite determinado por el legislador para ser considerado en situación de discapacidad, ese porcentaje se encuentra en discusión, a través de las oposiciones formuladas por el actor, y por ello se hace necesario agotar el trámite de pago de honorarios de forma célere, para poder establecer si podría llegar a ser considerado como de la población discapacitada. A ello cabe agregar que, por aquellas particulares circunstancias, 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 tales honorarios.

En estas condiciones el amparo resulta procedente, ya que además si a la fecha no se ha resuelto el citado recurso y este se interpuso el 5 de enero de este año[[8]](#footnote-8), 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, surge a partir del momento en que la Junta de Invalidez emita la factura correspondiente, requisito sin el cual, dice, no es posible sufragar ese monto anticipadamente.

En consecuencia, la controversia no se refiere a la competencia de la entidad que debe asumir tales valores[[9]](#footnote-9), 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 una eventual pensión de invalidez, lo que demuestra la urgencia con se debe atender la cuestión.

En otras palabras, 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. En estas condiciones, como a similar conclusión arribó el juzgado de primer nivel, se impone la confirmación del fallo impugnado.

7. No obstante, la Sala se ve avocada a realizar las siguientes precisiones respecto de la resolución allí adoptada. Primero es necesario modificar la orden impuesta a Colpensiones, la cual se emitió de manera general a pesar de que la responsable de atender el caso al interior de esa entidad es su Directora de Medicina Laboral, porque a ella le fueron concedidas las funciones relativas a la gestión de pago de honorarios de las juntas de invalidez[[10]](#footnote-10). Segundo, teniendo en cuenta lo anterior, el amparo respecto al Gerente de Defensa Judicial y al Director de Estandarización de esa misma entidad será declarado improcedente y tercero, la tutela contra la Junta Regional de Invalidez será negada al quedar demostrado que la lesión en este caso surgió en virtud de la omisión de aquella autoridad respecto a la gestión necesaria para dar trámite al recurso presentado por el actor ante dicha Junta.

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 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Pereira, el 11 de marzo pasado, dentro de la acción de tutela instaurada por el señor Guillermo López Orozco contra Colpensiones, modificando su ordinal segundo para dirigir el mandato allí contenido, solamente a la Directora de Medicina Laboral de Colpensiones y en consecuencia se declara improcedente el amparo frente al Gerente de Defensa Judicial y el Director de Estandarización de esa misma entidad y adicionándolo para negar la tutela contra la Junta Regional de Calificación de Invalidez de 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**

**ÁNGEL FRANCISCO GALVIS LUGO**

Conjuez

**HÉCTOR JAIME GIRALDO DUQUE**

Conjuez

1. Documento 1 del cuaderno No. 1 [↑](#footnote-ref-1)
2. Documento 6 del cuaderno No. 1 [↑](#footnote-ref-2)
3. Documento 9 del cuaderno No. 1 [↑](#footnote-ref-3)
4. Documento 13 del cuaderno No. 1 [↑](#footnote-ref-4)
5. Documento 15 del cuaderno No. 1 [↑](#footnote-ref-5)
6. Sentencia T-256 de 2019 [↑](#footnote-ref-6)
7. Folios 9 a 13 del documento 1 del cuaderno No. 1 [↑](#footnote-ref-7)
8. Folio 14 del documento 2 del cuaderno No. 1 [↑](#footnote-ref-8)
9. 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-9)
10. Artículo 4.3.2. del acuerdo 131 de 2018 expedido por la Junta Directiva de Colpensiones [↑](#footnote-ref-10)