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 DEL DICTAMEN / PAGO DE HONORARIOS / OBLIGACIÓN DE LA AFP / TRÁMITE Y TÉRMINOS / NO INCLUYE FACTURA ELECTRÓNICA.**

… la queja constitucional se plantea contra Colpensiones por la demora presentada en el trámite a la inconformidad de la accionante contra su dictamen médico laboral. Frente a esa situación, alega la recurrente que para proceder a ello es preciso que la Junta Regional de Invalidez emita la anticipada factura electrónica para el pago de honorarios. (…)

Respecto a la subsidiariedad, esta Colegiatura en múltiples pronunciamientos ha dejado sentado que, si bien un conflicto frente a la determinación de pérdida de capacidad laboral es un asunto que corresponde conocer a la jurisdicción ordinaria laboral, lo cierto es que ese mecanismo de defensa no se torna idóneo ni eficaz para resolver la problemática concreta que se plantea en estos eventos, que no es otra que poner en entre dicho una omisión o demora en el procedimiento administrativo atribuible al fondo de pensiones, consistente en pagar el monto de los honorarios de la Junta…

Observa esta Colegiatura que a la fecha de interposición del resguardo (02 de junio de este anualidad), e incluso a la época de la impugnación formulada por Colpensiones (17 de junio siguiente) no se había remitido el caso a la respectiva Junta Regional a pesar de que el dictamen realizado tuvo lugar el 17 de febrero de este año y que su impugnación fue propuesta oportunamente el 07 de abril de este anualidad, según el propio dicho de la accionada, de lo que se hace patente que se superó con holgura el término de 5 días que el artículo 43 de la Ley 100 de 1993 dispone para la remisión del expediente a la referida Junta Regional. (…)

Como en el presente caso los contornos fácticos son similares a los juzgados con anterioridad, en respeto del precedente horizontal la Sala reitera la anteriores reglas, que llevan a concluir la procedencia de la acción de tutela para el reclamo puntual del accionante, consistente en que se ordene a Colpensiones la remisión del expediente y el pago de los honorarios de la Junta Regional de Calificación de Invalidez, sin más dilaciones, para poder continuar con el trámite de la inconformidad planteada frente al dictamen de pérdida de capacidad laboral. (…)

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL SUPERIOR DE PEREIRA**

**SALA CIVIL – FAMILIA**

**MAGISTRADO PONENTE: CARLOS MAURICIO GARCÍA BARAJAS**

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

Acta N° 404 de 26-08-2021

Sentencia: TSP. ST2-0273-2021

Referencia: 66001310300420210012601

**ASUNTO**

Procede la Sala a resolver la impugnación formulada por la entidad accionada contra la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Pereira, el 16 de junio pasado, dentro de la acción de tutela que promovió la señora Gloria Gladys Ordóñez Villaquirán contra Colpensiones, trámite al que fueron vinculados la Gerente Nacional de Acciones Constitucionales, el Gerente de Operaciones, la Gerente Nacional de Atención y Servicio y la Dirección de Medicina Laboral de esa misma entidad, así como la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda.

**ANTECEDENTES**

**1.** Del escrito de tutela se advierte que el actor padece distintos problemas de salud que lo llevaron a solicitarle a Colpensiones valorar su porcentaje de estado de invalidez. En consecuencia, el 17 de febrero del 2021, esa entidad dictaminó un 27,52% de pérdida de capacidad laboral, decisión contra la cual, el 07 de abril siguiente, formuló recurso. Al indagar en la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda sobre el trámite de esa alzada, le informaron que su expediente aún no había sido remitido por Colpensiones.

Considera lesionados sus derechos -al debido proceso y seguridad social y en consecuencia pide se ordene a Colpensiones enviar a la Junta Regional de Calificación su expediente y acreditar el pago de los correspondientes honorarios, para que ante esa última se pueda surtir el trámite respectivo[[1]](#footnote-1).

**2. Trámite:** Por auto del 02 de junio de esta anualidad el juzgado de primera instancia admitió la acción constitucional y ordenó correr traslado a la convocada y a los vinculados.

El Secretario Técnico de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda manifestó que los hechos de la demanda involucran únicamente a Colpensiones. Así mismo, que como ese fondo pensional aún no ha remitido el respectivo expediente, ninguna orden se le puede imponer a la Junta de Invalidez. Finalmente indicó que la expedición de factura para el pago de honorarios se realiza el mismo día en que el fondo de pensiones lo requiera, mas ninguna solicitud se ha formulado en ese sentido.[[2]](#footnote-2)

El Gerente de Defensa Judicial de Colpensiones refirió en este caso es necesario, para continuar con el trámite médico laboral, que la Junta Regional emita de forma anticipada la factura electrónica para el pago de honorarios como “requisito legal dentro del Sistema de Seguridad Social, Tributario y Fiscal imprescindible”[[3]](#footnote-3).

**3. Sentencia impugnada:** En providencia del 16 de junio de junio de los corrientes, el juzgado de primera instancia concedió el amparo y ordenó a la Gerencia Nacional de Acciones Constitucionales de Colpensiones consignar el costo de los honorarios a favor de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda, con el fin de que allí se resuelva el recurso presentado por la accionante. Lo anterior tras considerar que ese fondo de pensiones lesionó los derechos fundamentales de la citada señora al no remitir oportunamente el expediente a la Junta de Invalidez, trámite sin el cual esta última entidad no se puede pronunciar sobre las inconformidades planteadas respecto del dictamen médico laboral proferido en primera oportunidad.

Finalmente, desvinculó a la Junta Regional de Invalidez de Risaralda, por no haber lesionado derecho alguno[[4]](#footnote-4).

**4. Impugnación:** Al impugnar el fallo, la accionada Colpensiones insistió que para efecto de surtir el trámite de las inconformidades oportunamente planteadas por la actora frente al dictamen de invalidez de primera oportunidad, es necesario que la Junta Regional de Invalidez de Risaralda emita, de manera anticipada, la factura de pago de honorarios. Para ese fin “se ha procedido a enviar listado vía correo electrónico a la Junta Regional de Calificación de Risaralda, para que ésta (sic) proceda a facturar sus servicios”[[5]](#footnote-5).

**CONSIDERACIONES**

**1.** El artículo 86 de la Constitución Política establece que toda persona tiene derecho a promover acción de tutela ante los jueces con miras a obtener la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales cuando por acción u omisión le sean vulnerados o amenazados por cualquier autoridad pública o por particulares, en los casos previstos de forma expresa en la ley, siempre que no exista otro medio de defensa judicial o existiendo cuando la tutela se utilice como mecanismo transitorio para evitar la materialización de un perjuicio de carácter irremediable (art. 6, numeral 1, del Decreto 2591 de 1991).

**2.** En el caso concreto la queja constitucional se plantea contra Colpensiones por la demora presentada en el trámite a la inconformidad de la accionante contra su dictamen médico laboral. Frente a esa situación, alega la recurrente que para proceder a ello es preciso que la Junta Regional de Invalidez emita la anticipada factura electrónica para el pago de honorarios.

De conformidad con lo anterior, el problema jurídico consiste en determinar si resultan admisible las justificaciones elevadas por la accionada para demorar el trámite de la inconformidad que propuso la actora y, en consecuencia, si debe modificarse la decisión de primer grado.

**3.** La señora Gloria Gladys Ordóñez Villaquirán está legitimada en la causa por activa, al ser la persona que promovió el citado procedimiento de calificación de invalidez. También lo está por pasiva Colpensiones, por intermedio de su Directora de Medicina Laboral, como autoridad encargada de atender el caso. A esta funcionaria se le puso en conocimiento la existencia de este trámite en segunda instancia, y al no haber alegado la irregularidad, quedó saneada la misma.

No acontece lo mismo frente a la Junta Regional de Calificación de Invalidez. Ello por cuanto si bien quedó acreditada una omisión que vulnera los derechos fundamentales del demandante, no es esa entidad la llamada a responder, pues no aparece en el expediente alguna acción u omisión que le sea imputable, sobre lo que adelante se volverá.

**4.** En punto de la inmediatez, es evidente la actualidad de la afectación de derechos fundamentales, atendiendo que la formulación de la citada inconformidad tuvo lugar el 07 de abril pasado. Desde esa época a la fecha de presentación del libelo no transcurrieron más de seis meses, que en línea de principio es considerado como el término razonable para interponer el amparo.

**5.** Respecto a la subsidiariedad, esta Colegiatura en múltiples pronunciamientos ha dejado sentado que, si bien un conflicto frente a la determinación de pérdida de capacidad laboral es un asunto que corresponde conocer a la jurisdicción ordinaria laboral[[6]](#footnote-6), lo cierto es que ese mecanismo de defensa no se torna idóneo ni eficaz para resolver la problemática concreta que se plantea en estos eventos, que no es otra que poner en entre dicho una omisión o demora en el procedimiento administrativo atribuible al fondo de pensiones, consistente en pagar el monto de los honorarios de la Junta, a su cargo según el artículo 17 de la Ley 1562 de 2012, demora que cuando menos afecta los derechos fundamentales al debido proceso administrativo sin dilaciones injustificadas y la seguridad social[[7]](#footnote-7), lo primero porque el término legal para hacer la remisión del expediente es de cinco días (artículo 43 de la Ley 100 de 1993) y se ve ampliamente superado por la entidad accionada; y lo segundo, ante la importancia del trámite de la calificación de la pérdida de capacidad laboral, aspecto indispensable para garantizar el acceso a algunas prestaciones económicas reguladas en el sistema general de seguridad social en pensiones, de las cuales depende en muchos casos la existencia digna de personas en situación de debilidad manifiesta, como es el caso de aquellas personas en condición de discapacidad.

Así mismo se ha dicho que no es posible someter al trámite de un proceso laboral ordinario, que en términos generales implica la inversión de suficiente tiempo, a una persona que tiene la potencialidad de ser considerada inválida, simplemente para que se defina si el fondo de pensiones debe o no adelantar esa gestión de envío del expediente y pago de honorarios de la Junta de Invalidez, cuando por mandato legal así debe ser.

Como en el presente caso los contornos fácticos son similares a los juzgados con anterioridad, en respeto del precedente horizontal la Sala reitera la anteriores reglas, que llevan a concluir la procedencia de la acción de tutela para el reclamo puntual del accionante, consistente en que se ordene a Colpensiones la remisión del expediente y el pago de los honorarios de la Junta Regional de Calificación de Invalidez, sin más dilaciones, para poder continuar con el trámite de la inconformidad planteada frente al dictamen de pérdida de capacidad laboral.

**6.** Dilucidado lo anterior se procede a analizar los argumentos que plantea la impugnante para justificar la demora en ese trámite de calificación y que se concreta en que, como ya se dijo, el pago de estos honorarios que debe hacerse de manera anticipada como requisito legal para la remisión, depende de que la Junta correspondiente allegue la factura electrónica de conformidad con la normatividad vigente, para proceder con el pago. Sin embargo, y como ya lo ha destacado esta Sala en esas mismas ocasiones ya citadas, la demandada ni siquiera se detiene a informar, tampoco acredita, cuándo elevó solicitud en ese sentido al mencionado órgano técnico, es decir, en qué momento pidió que se le expidiera la socorrida factura.

Nótese que es Colpensiones ante quien se radica el escrito de inconformidad, no ante la Junta Regional; luego este ente solo tendrá conocimiento del caso cuando aquella se lo informe, y le pida la expedición de la factura. Mientras el fondo de pensiones no proceda de ese modo, no podría atribuirse demora alguna a la entidad vinculada.

El argumento de la recurrente, lejos de justificar su tardanza, acentúa su demora para solicitar la factura a la Junta vinculada y de esa forma proceder con el respectivo pago y remisión del expediente de la tutelante, dentro del término de ley. De allí, que el incumplimiento de Colpensiones sobre un precepto legislativo cuyas directrices resultan diamantinas para el caso que nos ocupa, recalcitre la lesión al debido proceso administrativo de la gestora, y la amenaza de su derecho a la seguridad social.

Observa esta Colegiatura que a la fecha de interposición del resguardo (02 de junio de este anualidad[[8]](#footnote-8)), e incluso a la época de la impugnación formulada por Colpensiones (17 de junio siguiente[[9]](#footnote-9)) no se había remitido el caso a la respectiva Junta Regional a pesar de que el dictamen realizado tuvo lugar el 17 de febrero de este año[[10]](#footnote-10) y que su impugnación fue propuesta oportunamente el 07 de abril de este anualidad[[11]](#footnote-11), según el propio dicho de la accionada, de lo que se hace patente que se superó con holgura el término de 5 días que el artículo 43 de la Ley 100 de 1993 dispone para la remisión del expediente a la referida Junta Regional.

Luego, al analizar el caso concreto, se tiene que de conformidad con lo hechos probados, en forma objetiva transcurrió basto tiempo desde que se controvirtió el resultado del dictamen emitido en el caso de la accionante sin que Colpensiones hubiese adelantado los trámites pertinentes para garantizar el pago oportuno de los honorarios de la Junta Regional de Invalidez, lo que hacía procedente el amparo como se sentenció. En aquellas particulares circunstancias, se reitera, no resultaba plausible someter a la accionante a los trámites propios de un proceso ordinario ante el juez natural, únicamente para que se ordene al Fondo de Pensiones pagar los honorarios a su cargo.

Al haberse demostrado la mora de Colpensiones en la ejecución de sus funciones dentro de los términos legales aplicables al caso concreto, que afectó los derechos fundamentales de la accionante, así como la inexistencia de acción u omisión atribuible a la vinculada Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda, pues Colpensiones no acreditó haber adelantado actuación alguna ante ella para obtener se emitiera la tantas veces mencionada factura electrónica, no queda opción diferente a confirmar el fallo impugnado.

En este punto, es válido precisar que a pesar de lo anterior y teniendo en cuenta que la Directora de Medicina Laboral de Colpensiones, es la funcionaria competente de atender la pretensión de la demanda dirigida al pago de honorarios de la Junta Regional de Invalidez, de conformidad con los artículos 4.3.2.3 y 4.3.2.4 del Acuerdo 131 de 2018, expedido por la Junta Directiva de ese fondo de pensiones, sí se modificará la orden emitida en primera instancia para dirigírsela únicamente a ella y en consecuencia se declarará improcedente el amparo frente a los demás funcionarios que de ese fondo de pensiones fueron vinculados a la actuación.

**7.** Para finalizar, y con fundamento en el inciso final del artículo 24 del Decreto 2591 de 1991, se prevendrá a Colpensiones para que evite la repetición de la misma omisión que motivó, no solo esta acción de tutela, sino las múltiples que de forma reiterada y por similares hechos, ocupan la atención de las autoridades judiciales de este Distrito.

Con ese fin, se exhortará a la Directora de Medicina Laboral de Colpensiones para que adopte las mejores prácticas administrativas necesarias, que le permitan dar cumplimiento oportuno al artículo 17 de la Ley 1562 de 2012, en cuanto corresponde con el pago anticipado de los honorarios de la Junta Regional, y al artículo 43 de la Ley 100 de 1993, en el punto relacionado con la remisión del expediente respectivo en el término allí previsto.

Para la vigilancia de este específico propósito, remítase copia de esta providencia a la Superintendencia Financiera de Colombia, como ente encargado de la supervisión y vigilancia de la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES.

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 la sentencia impugnada, de fecha y procedencia ya indicadas, modificándola en su ordinal segundo para imponer el mandato allí dispuesto únicamente a la Directora de Medicina Laboral de Colpensiones y se adiciona para declarar improcedente el amparo respecto de los demás funcionarios que de ese fondo de pensiones fueron vinculados.

**SEGUNDO:** Notificar a las partes lo aquí resuelto en la forma más expedita y eficaz posible. Comuníquese de igual forma al Juzgado de primera instancia.

**TERCERO:** Se PREVIENE a Colpensiones para que evite la repetición de la misma omisión que motivó, no solo esta acción de tutela, sino las múltiples que de forma reiterada y por similares hechos, ocupan la atención de las autoridades judiciales de este Distrito.

Con ese fin, se EXHORTA a la Directora de Medicina Laboral de Colpensiones para que adopte las mejores prácticas administrativas necesarias, que le permitan dar cumplimiento oportuno al artículo 17 de la Ley 1562 de 2012, en cuanto corresponde con el pago anticipado de los honorarios de la Junta Regional, y al artículo 43 de la Ley 100 de 1993, en el punto relacionado con la remisión del expediente respectivo en el término allí previsto.

Para la vigilancia de este específico propósito, remítase copia de esta providencia a la Superintendencia Financiera de Colombia, como ente encargado de la supervisión y vigilancia de la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES.

**CUARTO:** Enviar oportunamente, el presente expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

El magistrado,

SIN NECESIDAD DE FIRMA*.*

*(Arts.7º, Ley 527 de 1999, 2° Decreto 806 de 2020 y 28 del Acuerdo PCJA20-11567 del C.S.J*)

**CARLOS MAURICIO GARCÍA BARAJAS**

**ADOLFO TOUS SALGADO**

Conjuez

**FABIO HERNÁN VÉLEZ ACEVEDO**

Conjuez

1. Documento 02 del cuaderno de primera instancia. [↑](#footnote-ref-1)
2. Documento 05 del cuaderno de primera instancia. [↑](#footnote-ref-2)
3. Documento 06 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-3)
4. Documento 06 del cuaderno de primera instancia. [↑](#footnote-ref-4)
5. Documento 09 del cuaderno de primera instancia. [↑](#footnote-ref-5)
6. Artículo 2o. del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, modificado por el artículo 2º de la Ley 712 de 2001. [↑](#footnote-ref-6)
7. Cfr: Sentencia: TSP. ST2-0147-2021 de 13 de mayo de 2021, radicado 66001310300220210005801. Sentencia: TSP. ST2-0148-2021 de la misma fecha, radicado 66001310300220210005001; Sentencia TSP. ST2-0148-2021 de 24 de mayo de 2021, radicado 66001310300220210005001; Sentencia TSP. ST2-0166-2021 de 10 de junio de 2021, radicado 66001312100120211002701; Sentencia: TSP. ST2-0173-2021 de 16 de junio de 2021, radicado 66001311000320210013801; Sentencia: TSP. ST2-0186-2021 de 18 de junio de 2021, radicado 66001312100120211003301; Sentencia: TSP. ST2-0187-2021 de 18 de junio de 2021, radicado 66001312100120211003401; Sentencia: TSP. ST2-0258-2021 de 18 de agosto de 2021, radicado 66001311000120210018501. [↑](#footnote-ref-7)
8. Archivo 01 del cuaderno de primera instancia. [↑](#footnote-ref-8)
9. Archivo 10 del cuaderno de primera instancia. [↑](#footnote-ref-9)
10. Folios 7 a 12 del archivo 01 del cuaderno de primera instancia. [↑](#footnote-ref-10)
11. Folios 13 a 15 del archivo 01 del cuaderno de primera instancia. [↑](#footnote-ref-11)