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.

Providencia: Sentencia de 28 de mayo de 2021

Radicación Nro.: 66001310500420210012401

Accionante: Luis Delio Díaz Ángel

Accionados: Colpensiones y la Junta Regional de Calificación de Invalidez

Proceso: Acción de Tutela

Juzgado de Origen: Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Pereira

Magistrado Ponente: Julio César Salazar Muñoz

**TEMAS: DEBIDO PROCESO / CALIFICACIÓN DE PÉRDIDA DE CAPACIDAD LABORAL / APELACIÓN DE LOS DICTÁMENES / PAGO DE LOS HONORARIOS DE LA JUNTA DE CALIFICACIÓN / TRÁMITE / NO EXIGE LA EXPEDICIÓN DE FACTURA ELECTRÓNICA.**

Establece el artículo 142 del Decreto 2012, que modificó el artículo 41 de la ley 100 de 1993 que “Corresponde al Instituto de Seguros Sociales, Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES, a las Administradoras de Riesgos Profesionales…, 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…”

Respecto al cumplimiento de términos, ha sido enfática la Corte Constitucional en sostener que las dilaciones injustificadas vulneran la garantía constitucional al debido proceso, consagrado en el artículo 29 superior, que señala que "el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas…"

Establece el artículo 2.2.5.1.20 del Decreto 1072 de 2015, que incorporó el Decreto 1352 de 2013 que el monto de los honorarios que se deberán cancelar a las Juntas de Calificación de Invalidez se consignará así:

“1) Cuenta bancaria para recaudar el pago de honorarios por dictámenes. La Junta debe abrir una nueva cuenta bancaria a nombre de la respectiva Junta, dicha cuenta será exclusivamente para los fines establecidos en el presente capítulo…”

… advierte la Sala que resulta inaceptable el argumento que tiene Colpensiones para justificar la omisión en la que ha incurrido, primero porque la normatividad que reglamenta la organización y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez no prevé la expedición de dicha factura como requisito para el pago de sus honorarios, pues basta que las entidades encargadas de su pago conozcan la cuenta bancaría en la cual deben realizar el depósito…

### TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL

**SALA LABORAL**

**ACCIÓN DE TUTELA**

**MAGISTRADO PONENTE: JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ**

Pereira, veintiocho de mayo de dos mil veintiuno

Acta de Sala de Discusión N° 061 de 28 de mayo de 2021

Procede la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira a decidir la impugnación formulada por **COLPENSIONES** contra la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Pereira el día 20 de abril de 2021, dentro de la acción de tutela que le promueve el señor Luis Delio Díaz Ángel.

## HECHOS QUE ORIGINARON LA ACCIÓN:

Informa el señor Luis Delio Díaz Ángel que fue calificado por Colpensiones mediante dictamen de fecha de 4 de enero de 2021, el cual fue notificado el 27 de ese mismo mes y año; que contra dicha valoración manifestó sus inconformidades a través de escrito que remitió por correo certificado el 2 de febrero de 2021, recibido por la entidad el 3 de febrero de 2021, sin que a la fecha el Fondo de pensiones se haya pronunciado al respecto, motivo por el cual se comunicó con la Junta Regional de Calificación de Invalidez, donde le fue informando que Colpensiones no había pagado los honorarios ni remitido el expedienta a esa entidad.

Refiere que la omisión de la entidad accionada vulnera sus garantías fundamentales al debido proceso y a la seguridad social, por lo que a través de este mecanismo excepcional busca su restablecimiento y como consecuencia pretende que se ordene a Colpensiones pague los honorarios de la Junta Calificadora y remita el expediente administrativo a dicha entidad.

## TRÁMITE IMPARTIDO

La acción de tutela correspondió por reparto al Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Pereira, el cual luego de admitirla por auto de 8 de abril del año que avanza, corrió traslado por dos (2) días a la accionada a efectos de que ejerciera su derecho de defensa. Ese mismo término fue conferido a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda, entidad que fue vinculada de manera oficiosa.

Colpensiones atendió el llamado del juzgado señalando, respecto al pago de los honorarios a la Junta Regional de Calificación de Invalidez, que ese órgano, a la fecha, no le ha remitido la factura de conformidad con la normatividad vigente para proceder con el pago, de conformidad con el artículo 615 del Estatuto Tributario Nacional y lo previsto en la Resolución DIAN No 042 del 5 de mayo de 2020, por tratarse de una obligación genérica con pago anticipado.

Dentro del término, la Junta Regional de Calificación de Invalidez manifestó que no le constaban los hechos de la tutela, al paso que informó que a la fecha no había recibido el expediente del actor proveniente de Colpensiones. Frente a las pretensiones, no se opuso a ellas, dado que ninguna se dirige en su contra.

Mediante providencia de fecha veinte de abril de 2021, la juez *a-quo* amparó los derechos fundamentales a la seguridad social y al debido proceso de los cuales es titular el señor Luis Delio Díaz Ángel, al advertir la dilación injustificada en que ha incurrido Colpensiones en el pago de los honorarios de la Junta Regional de Calificación de Invalidez y la remisión del expediente del actor para su valoración, actuaciones ambas que se encuentran a su cargo conforme lo dispone el artículo 142 del Decreto 19 de 2012.

Consecuente con lo anterior, ordenó a Colpensiones realizar las gestiones necesarias para el pago de los referidos emolumentos y la remisión del caso ante el órgano calificador a nivel regional.

Inconforme con la decisión Colpensiones la impugnó, haciendo un recuento de lo acontecido en el trámite de valoración de la pérdida de capacidad laboral del actor que estuvo a su cargo, para luego hacer algunas precisiones relacionadas con el pago de los honorarios de la Junta de Calificación de Invalidez, en lo tocante a la responsabilidad que le atañe al respecto, la que considera que se limita a los casos en que se determine que la enfermedad o el accidente es de origen común.

Indicó también que no es la acción de tutela el mecanismo llamado a definir el asunto, pues para ello fueron previstos los medios ordinarios de defensa judicial cuyo conocimiento se encuentra a cargo del juez laboral, cuya órbita de competencia no puede ser invadida en esta oportunidad, dado que no se dan los presupuestos establecidos jurisprudencialmente para ello, como tampoco la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

## CONSIDERACIONES DE LA SALA

El asunto bajo análisis plantea a la Sala el siguiente lo problema jurídico:

***¿Debe mediar factura para que Colpensiones realice el pago de los honorarios de la Junta Regional de Calificación de Invalidez?***

Para dar solución al problema jurídico planteado, es necesario tratar los siguientes temas.

**1. PROCEDENCIA DE LA ACCION DE TUTELA**

El artículo 86 de la Constitución Nacional consagró la acción de tutela para proteger los derechos fundamentales de las personas cuando resulten amenazados o vulnerados por acción u omisión de cualquier autoridad pública, o de los particulares en ciertos casos. Según el inciso 3° del mismo canon, la acción de tutela *“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”.*

La acción de tutela es pues subsidiaria, no alternativa o supletoria de los recursos ordinarios, pues procede cuando la persona no cuenta con otros medios de defensa judicial, o cuando este sea ineficaz, o para evitar un perjuicio irremediable, como mecanismo transitorio, mientras la justicia decide.

**2. DEL TRÁMITE DE LA CALIFICACIÓN DE LA PÉRDIDA DE CAPACIDAD LABORAL.**

Establece el artículo 142 del Decreto 2012, que modificó el artículo 41 de la ley 100 de 1993 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*”.

Respecto al cumplimiento de términos, ha sido enfática la Corte Constitucional en sostener que las dilaciones injustificadas vulneran la garantía constitucional al debido proceso, consagrado en el artículo 29 superior, que señala que *"el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas",*  lo cual indica que tanto las autoridades judiciales como las administrativas, deben actuar respetando y garantizando el ejercicio del derecho de defensa, dentro de los procedimientos diseñados por el legislador.

Al respecto dijo esa Alta Magistratura en sentencia T-259 de 2017 que:

“Teniendo en cuenta que este derecho hace referencia al comportamiento que deben adoptar las autoridades administrativas en ejercicio de sus funciones con el fin de garantizar los derechos de las personas que  puedan resultar afectados por sus decisiones, la jurisprudencia de esta Corporación ha indicado que “*hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo, entre otros, los derechos a: (i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a****que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas,****(iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso”.*(Énfasis agregado)

*Sin embargo, en Sentencia C-089 de 2011 esta Corporación señaló que las garantías en el derecho al debido proceso se dividen en dos (2), a saber, en previas y posteriores.****Las garantías mínimas previas****son aquellas que necesariamente deben cobijar la expedición y ejecución de cualquier acto o procedimiento administrativo, como por ejemplo: (i) el acceso libre y en condiciones de igualdad a la justicia, (ii) el juez natural, (iii) el derecho de defensa, (iv) la razonabilidad de los plazos y (v) la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces, entre otras y,****las garantías mínimas posteriores****se refieren a la posibilidad de cuestionar la validez jurídica de una decisión administrativa, a través de los recursos previstos en la vía gubernativa y la jurisdicción contenciosa administrativa”*.

**3.** **DEL PAGO DE LOS HONORARIOS A LAS JUNTAS DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ.**

Establece el artículo 2.2.5.1.20 del Decreto 1072 de 2015, que incorporó el Decreto 1352 de 2013 que el monto de los honorarios que se deberán cancelar a las Juntas de Calificación de Invalidez se consignará así:

“*1) Cuenta bancaria para recaudar el pago de honorarios por dictámenes. La Junta debe abrir una nueva cuenta bancaria a nombre de la respectiva Junta, dicha cuenta será exclusivamente para los fines establecidos en el presente capítulo y los dineros que se encuentren en ella, serán manejados por el director administrativo y financiero.*

*b) Cuenta bancaria para recaudar y pagar honorarios a los equipos interdisciplinarios. La Junta debe abrir una nueva cuenta bancaria a nombre de la respectiva junta, se recaudará exclusivamente los recursos para el pago de las evaluaciones, pruebas, exámenes y conceptos dados por los equipos interdisciplinarios que sean requeridos por la junta.*

*Los números de las cuentas bancarias, así como cualquier cambio de la misma, debe darse a conocer a las entidades de vigilancia y control, las entidades promotoras de salud, administradoras de riesgos laborales, administradoras del sistema general de pensiones, las compañías de seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte y se publicará en lugar visible al público en las instalaciones de la junta”*.

**4**. **DEBIDO PROCESO.**

El artículo 29 superior, señala que *“el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”,* lo cual indica que tanto las autoridades judiciales como las administrativas, deben actuar respetando y garantizando el ejercicio del derecho de defensa, dentro de los procedimientos diseñados por el legislador.

En cuanto se refiere al debido proceso administrativo, la jurisprudencia constitucional ha precisado que es un derecho que tiene rango fundamental, ya que a través de él se busca que toda actuación administrativa se someta a las normas y a la jurisprudencia que regula la aplicación de los principios constitucionales*.*

**5. CASO CONCRETO**

En este asunto, desde el libelo inicial el actor identificó a Colpensiones como la entidad que venía afectando los derechos fundamentales cuya protección pretende por esta vía, por no haber dado el trámite que corresponde a las inconformidades presentadas en contra de la valoración de la pérdida de capacidad laboral efectuada en primera oportunidad.

Colpensiones a su turno justifica la omisión en la que ha incurrido referente al pago de los honorarios de la Junta Regional de Calificación de invalidez en el hecho de que, por tratarse un pago anticipado, dicho órgano debe expedir factura para el pago de sus honorarios, de acuerdo con las previsiones del artículo 615 del Estatuto Tributario Nacional, los conceptos emitidos por la DIAN y la jurisprudencia que al respecto ha proferido el Consejo de Estado.

Además, refiere la entidad que no es esta vía la llamada a atender los reclamos del actor, pues para ello fueron previstos los mecanismos ordinarios de defensa judicial.

En lo que atañe a este último punto, es del caso señalar que el actor no está pretendiendo por la vía constitucional la calificación de invalidez, ni controvirtiendo la misma, pues la única aspiración plasmada en el líbelo inicial es que se continuidad al trámite en lo que respecta a las inconformidades que planteo en relación con la valoración efectuada por Colpensiones respecto a su pérdida de capacidad laboral, aspiración en relación de la cual ha señalado la Corte Constitucional procede la acción de tutela, pues resulta evidente la vulneración del debido proceso cuando la administración incumple con el procedimiento establecido y demoran de manera injustificada el cumplimiento de los términos legales.

En ese sentido, advierte la Sala que resulta inaceptable el argumento que tiene Colpensiones para justificar la omisión en la que ha incurrido, primero porque la normatividad que reglamenta la organización y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez no prevé la expedición de dicha factura como requisito para el pago de sus honorarios, pues basta que las entidades encargadas de su pago conozcan la cuenta bancaría en la cual deben realizar el depósito y segundo porque la Junta Regional de Calificación invalidez no conoce del trámite hasta que le es remitido por Colpensiones y para ese momento ya debió realizarse la consignación, por lo tanto, la expedición de la citada factura que por conceptos tributarios exige Colpensiones solo podrá concretarse con posterioridad al recibo del expediente respecto al cual deben resolverse las inconformidades y, de requerir Colpensiones la factura para efectos tributarios, deberá solicitarla a dichos órganos, sin que, bajo ninguna circunstancia ello pueda dilatar el trámite de valoración de los usuarios.

En ese sentido, razón le asistió a la juez de la causa en tutelar el derecho al debido proceso del cual es titular el señor Díaz Ángel y ordenar a Colpensiones continuar con el trámite previsto para que la Junta Regional de Calificación de Invalidez proceda a rendir el dictamen que atienda las controversias planteadas por el actor, razón por la cual será confirmada la sentencia de primer grado, por los motivos aquí expuestos.

En virtud de lo anterior, la **Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira**, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito el día 20 de abril de 2021.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** a las partes por el medio más expedito.

**TERCERO: ENVIAR** a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**Notifíquese y Cúmplase.**

Quienes Integran la Sala,

**JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ**

Magistrado Ponente

**ANA LUCÍA CAICEDO CALDERÓN**

Magistrada

Impedida

**GERMÁN DARÍO GÓEZ VINASCO**

Magistrado