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 / IMPUGNACIÓN DEL DICTAMEN / PAGO HONORARIOS JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN / ES CARGA DEL FONDO DE PENSIONES.**

… la queja constitucional se plantea contra las demandadas por la demora presentada en el trámite de la apelación formulada contra el dictamen médico laboral proferido en primera sede…

Respecto a la subsidiariedad se observa que esta Colegiatura en anteriores 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 que se cierne sobre situaciones que se erigen como barreras de acceso a su práctica, en desmedro de derechos fundamentales, como cuando se dilata el pago de los honorarios de la Junta…

… desde el 11 de diciembre de 2019 el actor formuló inconformidad con el dictamen médico legal emitido por la EPS SOS. Además, que esta entidad, teniendo en cuenta que esa objeción fue formulada de manera oportuna, el 20 de enero de 2020 requirió a Colpensiones a efecto de que asumiera el costo de los honorarios de la Junta Regional de Invalidez a la que sería remitido el expediente…

No se evidencia que Colpensiones haya emitido respuesta alguna frente a la anterior solicitud…

De la interpretación de esas normas surge evidente que, si en este caso la EPS expidió calificación de pérdida de la capacidad laboral y valoró como común la enfermedad del paciente, tal como la misma Colpensiones lo admite, es absolutamente claro que ese fondo de pensiones es el responsable de asumir el pago de honorarios requeridos para el trámite ante la Junta Regional de Invalidez.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL SUPERIOR DE PEREIRA**

**SALA CIVIL – FAMILIA**

Magistrado Ponente: Carlos Mauricio García Barajas

Pereira, veinticuatro (24) de agosto de dos mil veintidós (2022)

Acta N° 404 de 24-08-2022

Sentencia: ST2-0286-2022

**ASUNTO**

Procede la Sala a resolver sobre la impugnación formulada por la parte actora contra la sentencia proferida por el Juzgado Primero de Familia de esta ciudad, el 16 de mayo pasado, dentro de la acción de tutela que promovió el señor Fernando Bedoya Tabares contra Colpensiones y la EPS Servicio Occidental de Salud -SOS-, trámite al que fueron vinculados el Gerente de Determinación de Derechos, el Gerente de Defensa Judicial, la Directora de Medicina Laboral y la Directora de Acciones Constitucionales de la primera de esas entidades, y el representante legal de la segunda, así como la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda.

**ANTECEDENTES**

**1.** Del escrito de tutela se advierte que el actor presentó inconformidad contra el dictamen médico laboral de primera oportunidad emitido por la EPS SOS. El 30 de enero de 2020, esa entidad le notificó sobre la solicitud de pago de honorarios que elevó ante Colpensiones.

Aunque en múltiples ocasiones acudió a las demandadas para conocer el estado del trámite de calificación, la EPS no emitió respuesta oportuna, mientras que Colpensiones le informó, por oficio del 07 de abril de 2022, que “como la EPS SOS calificó no sólo (sic) el origen de mi enfermedad, sino también el porcentaje de pérdida de capacidad laboral y la fecha de estructuración, ellos no tienen en cuenta ese dictamen, por lo que no proceden a pagar los honorarios… además, que como la calificación fue en el año 2019 y fue calificado con todos los componentes de la calificación (origen, fecha de estructuración, porcentaje de pérdida de capacidad laboral), entonces no proceden a pagar los honorarios; porque es a partir del 05 de agosto de 2.021, que la entidad determinó que ese tipo de dictámenes si (sic) se hubiera tenido en cuenta”.

A la fecha ese trámite de calificación de invalidez se encuentra suspendido.

Para obtener la protección de sus derechos a la vida digna, el debido proceso y la seguridad social, solicita se ordene a Colpensiones asumir el pago de los honorarios que le corresponden a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda, a fin de que esta pueda desatar a la inconformidad presentada[[1]](#footnote-2).

**2. Trámite:** Por auto del 05 de mayo pasado, el juzgado de primera instancia admitió la acción constitucional.

Colpensiones se pronunció reconociendo que tuvo conocimiento del dictamen emitido por la EPS y la solicitud de pago de honorarios que ella misma elevó, al que no se dio trámite bajo la consideración de carecer de validez para determinar el porcentaje de PCL, pues la EPS solo puede conceptuar sobre el origen. Esa situación se informó al actor mediante oficio de abril 7 de 2022, en respuesta a petición que aquel elevó el 14 de marzo anterior. De otro lado, señaló que como en este caso concurren otros medios de defensa judicial, la tutela resulta improcedente, máxime si se tiene en cuenta que el actor dejó de acreditar la existencia de un perjuicio irremediable. Agregó que los jueces de la República, incluidos los de tutela, deben salvaguardar el patrimonio público[[2]](#footnote-3).

La EPS SOS informó que la oposición formulada por el actor contra el dictamen emitido por esa entidad el 15 de noviembre de 2019, fue remitido a Colpensiones sin que hasta el momento ese fondo de pensiones haya enviado constancia sobre el pago de honorarios de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda, carga que debe asumir de conformidad con los artículos 17 de la Ley 1562 de 2012 y 142 del Decreto 19 de 2012[[3]](#footnote-4).

**3. Sentencia impugnada:** En providencia del 16 de mayo último, el juzgado de primera instancia declaró improcedente el amparo tras considerar que la inconformidad planteada por el actor contra el dictamen emitido por la EPS, data del 11 de diciembre de 2019 y las razones por medio de las cuales Colpensiones negó la solicitud de pago de honorarios de la Junta Regional de Invalidez, eran de su conocimiento desde antes de interponer la acción de tutela, sin embargo, dejó transcurrir un tiempo considerable sin adelantar las acciones que le correspondían y no acreditó los motivos por los que “el medio judicial ordinario no es el mecanismo idóneo y eficaz para la protección de sus derechos fundamentales, pretendiendo a través de este mecanismo suplir dichos mecanismos”[[4]](#footnote-5).

**4. Impugnación:** Alegó el actor que no es cierto que cuente con otro medio de defensa judicial para solucionar el caso. Además, él elevó distintas peticiones para que se diera trámite a la inconformidad que planteó contra el dictamen de primera oportunidad y únicamente recibió respuesta hasta el 08 de abril de este año, por lo que solo hasta este momento tuvo conocimiento de las razones por las cuales Colpensiones negaba el correspondiente pago de honorarios, de manera que antes no había podido formular las acciones ordinarias de rigor[[5]](#footnote-6).

**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 las demandadas por la demora presentada en el trámite de la inconformidad formulada frente al dictamen médico laboral proferido, en primera oportunidad, por la EPS SOS. La primera instancia declaró la improcedencia del amparo, al encontrar que si dicha oposición se planteó desde finales del año 2019, para este momento transcurrió un lapso considerable sin que el interesado haya agotado los acciones legales que tenía a disposición, las cuales, además, no se demostró su falta de eficacia a la hora de resolver el debate. En su impugnación alegó el demandante que, a pesar de las diferentes solicitudes que ha elevado a las accionadas, respecto de aquel trámite médico legal, solo hasta el mes de abril de este año, Colpensiones se pronunció, de manera que al desconocer antes los motivos por los cuales se rechazó el pago de honorarios de la Junta Regional de Invalidez, no le era exigible que anteadamente ejerciera las acciones judiciales correspondientes.

De conformidad con lo anterior, el problema jurídico consiste en determinar si el amparo resulta procedente y, de serlo, si las entidades accionadas lesionaron los derechos del demandante.

**3.** El señor Fernando Bedoya Tabares está legitimado en la causa por activa, al ser la persona que promovió el citado procedimiento de calificación de invalidez. También está legitimada por pasiva Colpensiones, por intermedio de su Directora de Medicina Laboral, como autoridad encargada de atender el caso (Artículos 4.3.2.3 y 4.3.2.4 del Acuerdo 131 de 2018 de la Junta Directiva de Colpensiones) y la EPS SOS al existir controversia con ese fondo de pensiones, sobre en cuál de las dos recae la función de sufragar aquellos honorarios de la Junta Regional de Invalidez de Risaralda, debate que será despejado más adelante.

Carece sí de legitimación el mencionado órgano técnico ya que, según coinciden las partes, ni siquiera ha arribado el expediente para desatar la instancia que le corresponde; en efecto, sus responsabilidades frente al trámite de la inconformidad planteada por el actor solo surgen cuando la entidad competente se atenga a la obligación de pagar los honorarios de forma anticipada y se remita el expediente. Mientras así no suceda, ninguna lesión se le puede atribuir a esa Junta de Calificación.

**4.** De cara al estudio de procedibilidad del amparo, la Sala advierte que, primero, el presupuesto de la inmediatez se debe entender satisfecho porque, si bien la oposición del dictamen tantas veces mencionado se presentó el 11 de diciembre de 2019[[6]](#footnote-7), mientras que la acción de amparo se formuló el 04 de mayo de este año[[7]](#footnote-8), lo cierto es que lo que se controvierte es la postura adoptada por Colpensiones en oficio del pasado 7 de abril de 2022, donde dio a conocer las razones por la cuales no asumió el pago de los honorarios que se le reclaman. Nótese que antes de esa fecha no obra acto u oficio alguna donde se haga expresa esa justificación que, por no existir, tampoco podía ser opugnada[[8]](#footnote-9).

**5.** Respecto a la subsidiariedad se observa que esta Colegiatura en anteriores 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[[9]](#footnote-10), lo cierto es que ese mecanismo de defensa no se torna idóneo ni eficaz para resolver la problemática que se cierne sobre situaciones que se erigen como barreras de acceso a su práctica, en desmedro de derechos fundamentales, como cuando se dilata el pago de los honorarios de la Junta[[10]](#footnote-11), o se exige la complementación de las peticiones con valoraciones médicas que en la práctica son de imposible cumplimiento, en los términos cortos concedido por la administradora de pensiones[[11]](#footnote-12), cuando se trata de situaciones que ella misma debe sortear en ejercicio de las facultades que tiene como calificador. No en vano se ha afirmado que “*se supera la subsidiariedad porque, como ya antes este Tribunal ha dicho en asuntos similares[[12]](#footnote-13), la accionante (…) carece mecanismo diferente a esta acción para procurar la defensa de los derechos a la calificación de la PCL[[13]](#footnote-14), a la seguridad social y al debido proceso fundados en la mora de las autoridades en resolver (…)*”.

**6.** Dilucidado lo anterior se procede a analizar de fondo la cuestión.

**6.1.** Las pruebas allegadas acreditan que desde el 11 de diciembre de 2019 el actor formuló inconformidad con el dictamen médico legal emitido por la EPS SOS[[14]](#footnote-15). Además, que esta entidad, teniendo en cuenta que esa objeción fue formulada de manera oportuna, el 20 de enero de 2020 requirió a Colpensiones a efecto de que asumiera el costo de los honorarios de la Junta Regional de Invalidez a la que sería remitido el expediente para desatar tal inconformidad, según lo previsto por el artículo 6° del Decreto 2463 de 2001[[15]](#footnote-16).

No se evidencia que Colpensiones haya emitido respuesta alguna frente a la anterior solicitud. Solo en forma reciente, con ocasión de derecho de petición presentado por el actor, informó que “*el Dictamen sobre el cual reclama pago el ciudadano, corresponde a un Dictamen del 15 de noviembre de 2019 donde la Entidad Promotora de Salud SOS califica Pérdida de Capacidad Laboral en enfermedad Común, fecha para la cual estos dictámenes no eran válidos para Colpensiones ya que las EPS solo deberían determinar el Origen de la enfermedad y en cuanto al porcentaje de Pérdida de Capacidad Laboral esta Administradora era quien debía determinarlo. Por lo anteriormente expuesto no se le dio trámite al pago solicitado*”[[16]](#footnote-17).

**6.2.** La Sala discrepa del argumento que expone Colpensiones, que se erige como una barrera injustificada para continuar el trámite de la determinación de la pérdida de capacidad laboral del actor. Lo anterior toda vez que, de conformidad con las normas que regulan la materia, esa es la entidad competente para sufragar los honorarios de las juntas de invalidez, cuando exista inconformidad con los dictámenes emitidos por las empresas promotoras de salud.

En efecto el parágrafo segundo del artículo 6º del Decreto 2463 de 2001 establece que “El costo de los honorarios que se debe sufragar a las juntas de calificación de invalidez, será asumido por la última entidad administradora de riesgos profesionales o fondo de pensiones al cual se encuentre o se encontraba afiliado el trabajador y podrá repetir el costo de los mismos contra la persona o entidad que resulte responsable del pago de la prestación correspondiente, de conformidad con el concepto emitido por las juntas de calificación de invalidez”. Por su parte el artículo 17 de la Ley 1562 de 2012 prevé “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”, mientras que el parágrafo cuarto Artículo 31 del Decreto 1352 de 2013 estipula “Conforme al artículo 142 del Decreto 19 de 2012, cuando las Entidades Promotoras de Salud califiquen origen común en primera oportunidad, y se presente controversias por parte del trabajador, la Empresa Promotora de Salud deberá solicitar a la Administradora del Fondo de Pensiones o Administradora del Régimen de Prima Media, según corresponda, que efectúe el pago anticipado, para que la Entidad Promotora de Salud pueda remitir expediente en el término de cinco (5) días ante la Junta de Calificación de Invalidez copia de la consignación”.

De la interpretación de esas normas surge evidente que, si en este caso la EPS expidió calificación de pérdida de la capacidad laboral y valoró como común la enfermedad del paciente, tal como la misma Colpensiones lo admite, es absolutamente claro que ese fondo de pensiones es el responsable de asumir el pago de honorarios requeridos para el trámite ante la Junta Regional de Invalidez. Por ende, ordenar su pago no implica ninguna afrenta al patrimonio público.

Así mismo, nótese que esas disposiciones entraron en vigencia con anterioridad a la fecha en que se produjo el dictamen, (finales del año 2019), y por lo mismo su aplicación debía ser irrestricta a este caso y no a partir de unas fechas específicas, como lo argumenta Colpensiones.

**6.3.** De todas formas, como esta Sala ya ha tenido también la oportunidad de indicar[[17]](#footnote-18), las controversias entre las entidades del sistema de seguridad social con respecto a la competencia de asumir tales gestiones, se consideran debates de tipo interadministrativo que por su calidad no pueden perjudicar al ciudadano, ya que son ellas las encargadas de establecer los mecanismos tendientes a resolverlos, sin que sea posible transferir esa carga al usuario.

**7.** En estas condiciones, como el argumento utilizado por Colpensiones para evadir su responsabilidad luce carente de justificación legal, y con ello se difirió el trámite médico legal iniciado por el actor, indefinición que afecta los derechos al debido proceso y a la seguridad social del citado señor, se considera que lo adecuado, para proteger tales prerrogativas, es acceder al amparo y ordenar a Colpensiones, por intermedio de su Directora de Medicina Laboral, surtir el trámite necesario para pagar los honorarios requeridos por la Junta Regional de Invalidez de Risaralda a efecto de resolver la inconformidad planteada por el actor contra el dictamen proferido por la EPS SOS el 15 de noviembre de 2019.

En consecuencia, el fallo recurrido será revocado parcialmente, aunque la improcedencia se mantendrá respecto de la EPS SOS, el Gerente de Determinación de Derechos, el Gerente de Defensa Judicial y la Directora de Acciones Constitucionales de Colpensiones y la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda, autoridades que no tuvieron que ver con la lesión de los derechos constitucionales señalada.

**8.** 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:** Revocar parcialmentela sentencia impugnada, de fecha y procedencia ya indicadas. En su lugar se concede el amparo invocado y, en consecuencia, se ordena a la Directora de Medicina Laboral de Colpensiones que, en un término de 48 horas contadas desde la notificación que de esta providencia se le realice, asuma el pago de los honorarios a favor de la Junta Regional de Invalidez de Risaralda a efecto de resolver la inconformidad planteada por el actor contra el dictamen proferido por la EPS SOS el 15 de noviembre de 2019.

Se mantiene la decisión en cuanto se declara la improcedencia de la tutela respecto de la EPS SOS, el Gerente de Determinación de Derechos, el Gerente de Defensa Judicial y la Directora de Acciones Constitucionales de Colpensiones y la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda.

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Los magistrados,

**Firma electrónica**

**CARLOS MAURICIO GARCÍA BARAJAS**



**ÁNGEL FRANCISCO GALVIS LUGO**

Conjuez



**HÉCTOR JAIME GIRALDO DUQUE**

Conjuez

1. Documento 01 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-2)
2. Documento 05 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-3)
3. Documento 06 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-4)
4. Documento 07 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-5)
5. Folios 04 a 13 del archivo 14 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-6)
6. Folio 03 del archivo 01 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-7)
7. Folio 02 del archivo 02 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-8)
8. Folios 06 a 08 del archivo 02 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-9)
9. 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-10)
10. Frente a la demora en el pago de los honorarios a la Junta Regional de Calificación de Invalidez, para tramitar la inconformidad del afiliado respecto al dictamen de primera oportunidad: 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. Sentencia TSP. ST2-0291-2021 de 6 de septiembre de 2021, radicado 66170310300120210011201. Sentencia TSP. ST2-0305-2021 del 10 de septiembre de 2021, radicado 20210033301. Sentencia TSP. ST2-0337-2021 de 13 de octubre de 2021, radicado 66001310300520200012601. Sentencia TSP. ST20358-2021 del 25 de octubre de 2021, radicado: 66001310300320210017401. Sentencia: TSP. ST2-0404-2021 del 17 de noviembre de 2021 radicado: 66001310300320210019901. Sentencia: TSP. ST2-0409-2021 del 22 de noviembre de 2021 radicado: 66001310300520210009101. Sentencia: TSP. ST2-0446-2021 del 15 de diciembre de 2021, radicado: 66001311000120210042301. Frente al caso concreto de la temporalidad de los recursos planteados contra dictámenes médico laborales se puede leer la Sentencia: ST2-0043-2022 del 09 de febrero de 2022, radicado: 66001310300320210027301. Sentencia: ST2-0073-2022 del 22 de marzo de 2022, radicado: 66001312100120221000601.Sentencia: ST2-0089-2022 del 07 de abril de 2022 radicado: 66001312100120221000401. Sentencia: ST2-0118-2022 del 06 de mayo de 2022, radicado: 66001311000320220007401. Sentencia: ST2-0148-2022 del 24 de mayo de 2022, radicado: 66001311000220220011401 y Sentencia: ST2-0209-2022 del 05 de julio de 2022

En casos de demora en el pago de los honorarios a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, para tramitar el recurso de apelación frente al dictamen de primera instancia: Cfr: Sentencia: TSP. ST2-0185-2021 de 18 de junio de 2021, radicado 66001310300120210007001; Sentencia: TSP. ST2-0213-2021 de 1 de julio de 2021, radicado 66001311000220210013401. Sentencia: TSP. ST2-0409-2021 del 22 de noviembre de 2021, radicado: 66001310300520210009101. Sentencia: ST2-0028-2022 del 02 de febrero de 2022, radicado: 66001311000420210047801. Sentencia: ST2-0039-2022 del 07 de febrero de 2022, radicado: 66001310300420210029701. Sentencia: ST2-0073-2022 del 22 de marzo de 2022, radicado: 66001312100120221000601. Sentencia: ST2-0090-2022 del 07 de abril de 2022, radicado: 66001310300320220011501.Sentencia: ST2-0135-2022 del 17 de mayo de 2022. Sentencia: ST2-0175-2022 del 07 de junio de 2022. Sentencia: ST2-0269-2022 del 09 de agosto de 2022 [↑](#footnote-ref-11)
11. Por ejemplo: TSP. ST2-0262-2022; TSP. ST2-0070-2022 [↑](#footnote-ref-12)
12. TSP.ST2-0008-2021, [↑](#footnote-ref-13)
13. CC. T-427 de 2018. [↑](#footnote-ref-14)
14. Folio 03 del archivo 01 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-15)
15. Folio 04 del archivo 01 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-16)
16. Folios 06 a 08 del archivo 01 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-17)
17. Sentencia ST20053 de 2021, del 05 de marzo de 2021, radicado 66682-31-03-001-2021-00001-01 [↑](#footnote-ref-18)