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.

Asunto Acción de tutela – Segunda instancia

Origen Juzgado Tercero Civil del Circuito de Pereira

Accionante Yasmín Elena Narváez Arias

Accionado Colpensiones

Vinculados Directora de Medicina Laboral, Subdirectora de Prestaciones Económicas y Gerente de Determinación de Derechos de Colpensiones

**TEMAS: SEGURIDAD SOCIAL / CALIFICACIÓN DE PÉRDIDA DE CAPACIDAD LABORAL / PROCEDENCIA EXCEPCIONAL DE LA TUTELA / PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD / PAGO DE HONORARIOS PARA EL TRÁMITE DE LA IMPUGNACIÓN.**

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…

… la queja constitucional se plantea contra Colpensiones por la demora presentada en el trámite de la inconformidad formulada contra el dictamen de primera oportunidad…

En lo que respecta a la subsidiariedad, principio en torno del cual gira básicamente la impugnación, 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 concreta que se plantea en estos eventos…

Como en el presente caso los contornos fácticos relevantes son similares a los juzgados con anterioridad, y no se observan razones que motiven modificar el precedente horizontal, en respeto del mismo la Sala procede a reiterar las anteriores reglas, que llevan a concluir la procedibilidad de la acción de tutela para el reclamo puntual de la accionante, consistente en que se ordene a Colpensiones el pago de los honorarios de la Junta Regional de Calificación de Invalidez, y la consecuente remisión del expediente, sin más dilaciones…

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL**

**PEREIRA - RISARALDA**

**SALA DE DECISIÓN CIVIL – FAMILIA**

Magistrado Sustanciador: Carlos Mauricio García Barajas

Acta número: 602 de 01-12-2022

Sentencia: ST2-0437-2022

**Primero (01) de diciembre de dos mil veintidós (2022)**

**ASUNTO**

Procede la Sala a resolver la impugnación formulada por Colpensiones contra la sentencia proferida el 19 de octubre pasado, dentro de la acción de tutela de la referencia.

**ANTECEDENTES**

**1.** Del escrito de tutela se advierte que la demandante presentó inconformidad contra el dictamen de pérdida de la capacidad laboral emitido por Colpensiones, el 18 de abril de este año, sin embargo, hasta el momento y luego de vencido el término legal correspondiente, esa entidad no ha remitido el expediente a la Junta Regional de Invalidez, previo pago de los honorarios correspondientes.

Para obtener la protección de sus derechos al debido proceso, petición y seguridad social, solicita se ordene a la demandada surtir aquellas gestiones administrativas, a fin de se pueda dar trámite a la inconformidad planteada contra el dictamen de primera oportunidad[[1]](#footnote-2).

**2. Trámite:** Por auto del 04 de octubre pasado, el juzgado de primera instancia admitió la acción constitucional.

Colpensiones manifestó que al existir otros medios de defensa judicial para dirimir la cuestión planteada, la acción de tutela resulta improcedente, al desconocer el principio de subsidiariedad, máxime que no se acreditó la existencia de un perjuicio irremediable. De otro lado, señaló que los jueces de la república, incluidos los de tutela, deben salvaguardar el patrimonio público [[2]](#footnote-3).

**3. Sentencia impugnada:** En providencia del 19 de octubre último, el juzgado de primera instancia concedió la protección rogada y en consecuencia ordenó a Colpensiones adelantar los trámites necesarios para sufragar los honorarios de la Junta Regional de Invalidez a efecto de que se puede surtir la inconformidad presentada, tras considerar que la demandada incumplió su obligación legal de adelantar las gestiones necesarias para la remisión del expediente a aquel órgano técnico para que se pudiera tramitar tal oposición[[3]](#footnote-4).

**4. Impugnación:** Colpensiones insistió en la improcedencia de la tutela por incumplir el presupuesto de la subsidiariedad y en la necesidad de que por jueces se proteja el patrimonio público[[4]](#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 de la inconformidad formulada contra el dictamen de primera oportunidad. Tardanza que el juzgado de conocimiento encontró acreditada. La accionada alegó, en su impugnación, que la tutela incumple el requisito de la subsidiariedad y en esa medida resulta improcedente.

De conformidad con lo anterior, y teniendo en cuenta los precisos reproches formulados por la recurrente, el problema jurídico consiste en determinar si el amparo resulta procedente para resolver la controversia planteada.

**3.** La señora Yasmín Elena Narváez Arias está legitimada 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). En contraposición, no les asiste tal atribución a la Subdirectora de Prestaciones Económicas y al Gerente de Determinación de Derechos de Colpensiones, de modo que contra ellos no es procedente la queja constitucional.

**4.** En punto de la inmediatez, es evidente la actualidad de la afectación de derechos fundamentales. En efecto, el recurso de apelación formulado en el trámite médico legal iniciado por la actora, fue remitido el 05 de julio de este año[[5]](#footnote-6), por tanto, el amparo fue promovido en tiempo razonable.

**5.** En lo que respecta a la subsidiariedad, principio en torno del cual gira básicamente la impugnación, 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[[6]](#footnote-7), 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 de presente 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, y remitir el expediente respectivo, demora que cuando menos afecta los derechos fundamentales al debido proceso administrativo sin dilaciones injustificadas y la seguridad social[[7]](#footnote-8), lo primero porque el término legal para hacer la remisión del expediente es de cinco días (artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 142 del Decreto 19 de 2012) 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 ordinario laboral, 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 relevantes son similares a los juzgados con anterioridad, y no se observan razones que motiven modificar el precedente horizontal, en respeto del mismo la Sala procede a reiterar las anteriores reglas, que llevan a concluir la procedibilidad de la acción de tutela para el reclamo puntual de la accionante, consistente en que se ordene a Colpensiones el pago de los honorarios de la Junta Regional de Calificación de Invalidez, y la consecuente remisión del expediente, sin más dilaciones, para poder continuar con el trámite de la inconformidad planteada frente al dictamen de pérdida de capacidad laboral, ante la ausencia de idoneidad del mecanismo de defensa judicial.

**6.** En consecuencia, como no le asiste razón al argumento principal planteado por la demandada en su recurso, al ser evidente la procedencia del amparo en estos casos, se impone la confirmación del fallo de primer nivel.

Lo anterior, además, porque lo resuelto frente al fondo del asunto, tampoco merece reproche alguno al estar acreditada la lesión de derechos fundamentales con la demora injustificada en aquel trámite, si se tiene en cuenta que desde que se formuló la inconformidad frente al dictamen médico laboral, mes de junio de este año[[8]](#footnote-9), hasta el momento en que se interpuso la tutela, 04 de octubre siguiente[[9]](#footnote-10), transcurrió mucho más del plazo de cinco días, legalmente establecido, sin que por Colpensiones se agotara el tantas veces citado trámite administrativo.

**7.** Resta por indicar que sobre la otra inconformidad presentada por la impugnante, relativa a que los jueces de la República están en la obligación de proteger el principio del patrimonio público, basta indicar que a la actora, debido a su estatus de afiliada al sistema general de pensiones, le asiste el derecho de obtener la calificación de su pérdida de la capacidad laboral y por ello los gastos que deba asumir la administradora de pensiones en ese trámite no pueden entenderse como una afectación a tal principio.

**8.** Para finalizar y con fundamento en el inciso final del artículo 24 del Decreto 2591 de 1991, nuevamente 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 continúe adoptando mejores prácticas administrativas 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 las Juntas de Invalidez.

Para la vigilancia de este específico propósito, y no para verificar el cumplimiento de esta precisa sentencia de tutela, remítase copia de esta providencia a la Superintendencia Financiera de Colombia, como ente encargado de la supervisión y vigilancia de Colpensiones. Se le exhorta de manera respetuosa para que, dentro del marco de sus competencias y en forma coordinada con las demás entidades involucradas, continúe adelantando las gestiones que sean necesarias para lograr el cumplimiento de los términos administrativos por cuenta de la entidad accionada, y evitar así la constante vulneración de derechos fundamentales de personas que generalmente por su condición de salud, son sujetos de especial protección y acuden al trámite de la determinación de la pérdida de su capacidad laboral.

En similares términos se oficiará al Ministerio de Trabajo, a través de la Dirección de Pensiones y Otras Prestaciones y la Dirección de Riesgos Laborales.

**9.** Por tanto se confirmará la sentencia recurrida, aunque se adicionará para declarar improcedente la tutela contra la Subdirectora de Prestaciones Económicas y el Gerente de Determinación de Derechos de Colpensiones, quienes, como se vio, carecen de competencia para atender el caso y por ende no dieron lugar a lesión de derechos en este asunto, y se ordenará remitir los oficios antes citados.

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:** Se confirma la sentencia impugnada, de fecha y procedencia ya indicadas, adicionándola para declarar improcedente el amparo contra la Subdirectora de Prestaciones Económicas y el Gerente de Determinación de Derechos de Colpensiones.

**SEGUNDO:** Se PREVIENE nuevamente 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 continúe adoptando mejores prácticas administrativas 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 las Juntas de Invalidez.

Para la vigilancia de este específico propósito, y en los términos expuestos en la motiva, remítase oficio con copia de esta providencia a la Superintendencia Financiera de Colombia, como ente encargado de la supervisión y vigilancia de Colpensiones, y al Ministerio de Trabajo, a través de la Dirección de Pensiones y Otras Prestaciones y la Dirección de Riesgos Laborales.

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

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Los Magistrados

**CARLOS MAURICIO GARCÍA BARAJAS**

**DUBERNEY GRISALES HERRERA**

**EDDER JIMMY SANCHEZ CALAMBAS**

1. Documento 02 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-2)
2. Documento 06 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-3)
3. Documento 07 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-4)
4. Documento 09 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-5)
5. Folio 15 del archivo 02 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-6)
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-7)
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. 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. 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. Sentencia: ST2-0291-2022 del 26 de agosto de 2022. Sentencia: ST2-0310-2022 del 09 de septiembre 2022. Sentencia: ST2-0387-2022 del 25 de octubre de 2022. [↑](#footnote-ref-8)
8. Folio 15 del archivo 02 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-9)
9. Archivo 03 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-10)