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 Primero Civil del Circuito de Pereira

Accionante Rubén Darío Caballero

Accionado Colpensiones

Vinculados Directora de Medicina Laboral de Colpensiones, Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda Junta Nacional de Calificación de Invalidez

Radicación 66001310300320220047501

**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…

En el caso concreto la queja constitucional se plantea contra Colpensiones 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 concreta que se plantea en estos eventos…

La… tardanza… cuando menos afecta los derechos fundamentales al debido proceso administrativo sin dilaciones injustificadas y la seguridad social, lo primero porque el término legal de dos días para acreditar el pago de los honorarios por parte del fondo de pensiones, mismo con el que se cuenta para remitir el expediente al superior (Art. 43 Decreto 1352 de 2013), se ve ampliamente superado en este caso; 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…

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 lo relativo al trámite de la remisión del procedimiento a la Junta Nacional de Invalidez.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL**

**PEREIRA - RISARALDA**

**SALA DE DECISIÓN CIVIL – FAMILIA**

Magistrado Sustanciador: Carlos Mauricio García Barajas

Acta número: 617 de 09-12-2022

Sentencia: ST2-0456-2022

**Nueve (09) de diciembre de dos mil veintidós (2022)**

**ASUNTO**

Procede la Sala a resolver la impugnación formulada por Colpensiones contra la sentencia proferida el 20 de octubre pasado, dentro de la acción de tutela de la referencia.

**ANTECEDENTES**

**1.** Del escrito de tutela se advierte que el actor presentó recurso de apelación frente al dictamen proferido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda, sin embargo, hasta el momento Colpensiones no ha surtido el trámite de pago de los honorarios que le corresponden a la Junta Nacional de Invalidez.

Para obtener la protección de sus derechos al debido proceso, vida digna, salud, petición, seguridad social e igualdad, solicita la parte actora se ordene a Colpensiones sufragar los citados honorarios, o en caso de haber ya procedido a ello, remitir comprobante a la Junta Regional de Calificación[[1]](#footnote-2).

**2. Trámite:** Por auto del 11 de octubre pasado, el juzgado de primera instancia admitió la acción constitucional.

La Junta Nacional de Invalidez informó que el expediente del actor no se encuentra radicado aún en esa entidad, ni tampoco se observa el pago de honorarios por parte de autoridad alguna[[2]](#footnote-3).

Colpensiones manifestó que “no se evidencia radicación y/o comunicación de aceptación del recurso de apelación por parte de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda, razón por la cual no se puede avanzar el pago a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez. En ese sentido, es necesario que la junta regional se pronuncie al respecto y remita la documentación pertinente para poder atender el caso”. Agregó que la acción de tutela resulta improcedente al existir otros medios de defensa judicial para resolver la cuestión[[3]](#footnote-4).

El Secretario Técnico de la Junta Regional de Invalidez de Risaralda refirió que solo hasta que Colpensiones asuma el pago de los honorarios que le corresponden a la Junta Nacional, se podrá remitir el expediente a esa última entidad, a efecto de surtir la apelación concedida[[4]](#footnote-5).

**3. Sentencia impugnada:** En providencia del 20 de octubre último, el juzgado de primera instancia concedió la protección rogada y en consecuencia ordenó a la Directora de Medicina Laboral de Colpensiones sufragar los honorarios de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, a fin de que se pueda dar trámite a la apelación presentada en contra del dictamen de primer nivel.

Para decidir de esa manera, consideró que Colpensiones incumplió su obligación legal de asumir oportunamente el pago de los citados honorarios, sin que sea de recibo el argumento expuesto por esa entidad sobre la necesidad “de la aceptación del recurso para poder gestionar el pago de honorarios… cuando se prueba con respuesta de la Junta Regional que el recurso fue concedido el pasado 16 de agosto”.

De otro lado, se dispuso la desvinculación de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda y de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, al no haber incurrido en lesión alguna de derechos en este caso[[5]](#footnote-6).

**4. Impugnación:** Colpensiones insistió en que la acción de tutela es improcedente al incumplir el presupuesto de la subsidiariedad y que solo a partir de la radicación de la concesión del recurso formulado contra el dictamen de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda, esa administradora de pensiones podrá resolver sobre el caso[[6]](#footnote-7).

**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 apelación formulada contra el dictamen médico laboral proferido en primera sede. Tardanza que el juzgado de conocimiento atribuyó a Colpensiones. Esta administradora de pensiones alegó, en su impugnación, que para adelantar el trámite que le compete, la Junta Regional de Invalidez debe notificar la actuación por medio de la cual se concedió el recurso propuesto contra el dictamen emitido y que la tutela es improcedente por subsidiariedad.

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

**3.** El señor Rubén Darío Caballero está legitimado en la causa por activa, al ser la persona que promovió el citado procedimiento de calificación de invalidez. Él actúa a través de apoderado, debidamente constituido[[7]](#footnote-8).

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).

**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 concedido por la Junta Regional de Invalidez desde el mes de septiembre de este año[[8]](#footnote-9), por tanto, el amparo fue promovido en tiempo razonable.

**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 concreta que se plantea en estos eventos, que no es otra que controvertir una omisión o demora en el procedimiento administrativo de calificación de invalidez, concretamente en lo regulado por el artículo 17 de la Ley 1562 de 2012, que establece que Junta Regional de Invalidez procederá a remitir el expediente a su superiora una vez se allegue la consignación de los honorarios (Art. 43 Decreto 1352 de 2013, compilado en el artículo 2.2.5.1.41. del Decreto 1072 de 2015).

La anterior tardanza, ha sostenido la Sala, cuando menos afecta los derechos fundamentales al debido proceso administrativo sin dilaciones injustificadas y la seguridad social[[10]](#footnote-11), lo primero porque el término legal de dos días para acreditar el pago de los honorarios por parte del fondo de pensiones, mismo con el que se cuenta para remitir el expediente al superior (Art. 43 Decreto 1352 de 2013), se ve ampliamente superado en este caso; 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 lo relativo al trámite de la remisión del procedimiento a la Junta Nacional de Invalidez.

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 la anteriores reglas, que llevan a concluir la procedencia de la acción de tutela para el reclamo puntual del accionante, consistente en que Colpensiones agote los procedimientos administrativos necesarios para que la Junta Nacional de Calificación de Invalidez pueda desatar la apelación planteada.

**6.** Dilucidado lo anterior se procede a analizar el argumento que plantea la impugnante para justificar la demora en el trámite y que se concreta en que, hasta que la Junta Regional de Invalidez no ponga en conocimiento la concesión del recurso formulado, esa administradora de pensiones no puede surtir el trámite de rigor.

La Sala, para decirlo de una vez, no está de acuerdo con esa posición toda vez que existe constancia de que, mediante correo electrónico del 16 de septiembre de este año, la Junta Regional de Invalidez de Risaralda notificó a Colpensiones sobre la decisión de conceder la apelación presentada contra el dictamen de primer nivel en el caso del actor[[11]](#footnote-12).

En este punto valga la pena aclarar que el medio utilizado para remitir esa comunicación a Colpensiones fue la dirección electrónica de Gestar Innovación, entidad a la que, como lo ha sostenido esta Sala, “*se concedió la facultad por parte de Colpensiones para “notificarse de cualquier dictamen emanado en primera y segunda instancia y demás solicitudes emitidas por las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez” y “Proyecte y radique dentro de los términos legales las apelaciones directas presentadas contra los dictámenes proferidos en primera instancia por las Juntas Regionales de Calificación de invalidez, y efectué su respectivo seguimiento, de conformidad con el poder general suscrito por el Presidente de esa administradora de pensiones*”. (Sentencia: ST2-0255-2022 del 28 de julio de 2022)

Significa lo anterior que de Colpensiones ya había sido enterado de la concesión de aquel recurso y por lo mismo no resultaba acertado imponer como presupuesto para continuar la actuación médico laboral, la existencia de una nueva notificación en ese sentido, lo cual refulge a todas luces redundante; lo que se presenta es, sin más, una dilación injustificada dentro de un procedimiento administrativo que, ante la afrenta que genera a derecho fundamentales, obliga la intervención del juez constitucional.

**7.** Aclarado todo ello, observa esta Colegiatura que si a la fecha no existe constancia de que por parte de Colpensiones se hayan sufragado los honorarios de la Junta Nacional a pesar de que la apelación formulada en contra del dictamen emitido por la Junta Regional de Invalidez de Risaralda, fue concedida el 16 de septiembre de este año, tal como se ha venido reiterando en esta providencia, lo que se hace patente que se superó con holgura el término de dos días que el reglamento señala para la remisión del expediente al superior, mismo dentro del cual tendría que acreditarse el pago de los honorarios por la entidad obligada a ello (Art. 43 Decreto 1352 de 2013 ya citado).

Se tiene entonces que, de conformidad con lo hechos probados, en forma objetiva transcurrió vasto tiempo desde que se dio trámite a la apelación, sin que Colpensiones hubiese adelantado los trámites pertinentes para garantizar el pago oportuno de los honorarios de la Junta Nacional, lo que hacía procedente el amparo. En aquellas particulares circunstancias, no resultaba plausible someter al accionante a los trámites propios de un proceso ordinario ante el juez natural, únicamente para que se ordene a la administradora de pensiones pagar los honorarios a su cargo.

Al haberse demostrado la mora injustificada de Colpensiones en la ejecución de sus funciones dentro de los términos legales aplicables al caso concreto, que afectó los derechos fundamentales del accionante, no queda opción diferente a la de confirmar el fallo impugnado.

**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:** Se confirma la sentencia impugnada, de fecha y procedencia ya indicadas.

**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

**CARLOS MAURICIO GARCÍA BARAJAS**



**ADOLFO TOUS SALGADO**

Conjuez



**FABIO HERNÁN VÉLEZ ACEVEDO**

Conjuez

1. Documento 10 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-2)
2. Documento 13 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-3)
3. Documento 15 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-4)
4. Documento 09 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-5)
5. Documento 18 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-6)
6. Documento 17 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-7)
7. Archivos 20 y 21 de este cuaderno. [↑](#footnote-ref-8)
8. Folio 08 del archivo 17 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. Sentencia: ST2-0310-2022 del 09 de septiembre de 2022. Sentencia: ST2-0358-2022 del 03 de octubre de 2022. Sentencia: ST2-0437-2022 del 01 de diciembre 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 y Sentencia: ST2-0175-2022 del 07 de junio de 2022. Sentencia: ST2-0255-2022 del 28 de julio de 2022. Sentencia: ST2-0291-2022 del 26 de agosto de 2022. Sentencia: ST2-0329-2022 del 16 de septiembre de 2022. Sentencia: ST2-0341-2022 del 26 de septiembre de 2022. Sentencia: ST2-0413-2022 del 15 de noviembre de 2022 [↑](#footnote-ref-11)
11. Folios 06 y 08 del archivo 17 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-12)