

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PEREIRA  
SALA DE DECISIÓN LABORAL**

**DR. GERMÁN DARÍO GÓEZ VINASCO**  
Magistrado Ponente

Pereira, veintiocho (28) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

<b>PROCESO:</b>	Impugnación de Acción de Tutela
<b>RADICADO:</b>	660013105002202200300-01
<b>ACCIONANTE:</b>	DORA LIGIA GALLO SEPÚLVEDA
<b>ACCIONADA:</b>	- COLPENSIONES
<b>VINCULADA:</b>	- JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE RISARALDA
<b>TEMA:</b>	SEGURIDAD SOCIAL – DEBIDO PROCESO
<b>DECISIÓN:</b>	<b>CONFIRMA</b>

**SENTENCIA No. 34**

**Aprobado por Acta No. 99 del 28 de septiembre de 2022**

En la fecha y una vez cumplido el trámite de ley, se decide el recurso de impugnación interpuesto por COLPENSIONES frente al fallo de primera instancia del 25 de agosto de 2022, proferido por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Pereira, Risaralda.

**I. ANTECEDENTES**

La señora **DORA LIGIA GALLO SEPÚLVEDA**, actuando en nombre propio, promovió acción de tutela contra la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, al considerar vulnerados y amenazados sus derechos fundamentales a la seguridad social y el debido proceso, consagrados en la Constitución Política.

En el auto admisorio, el despacho decidió vincular a la **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE RISARALDA**.

La accionante justifica el amparo constitucional basado en los siguientes,

## HECHOS

Señaló que, padece de *TUMOR MALIGNO DE LA GLÁNDULA TIROIDES, ENFERMEDAD DEL HÍGADO, ENFERMEDAD DEL CUELLO UTERINO Y DEL ÚTERO, HIPOTIROIDISMO, TRASTORNO DE LA GLÁNDULA SUPRARENAL, CEFALEA, CERVICALGIA, y entre otros*. Debido a ello, solicitó calificación de pérdida de capacidad laboral ante Colpensiones, que la calificó como una enfermedad de origen común, con el 36.47% PCL y fecha de estructuración del 13 de diciembre de 2021. Posteriormente, la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda, la calificó con el 42.67% PCL manteniendo la fecha de estructuración y el origen. Inconforme con la decisión, presentó recurso de apelación al dictamen y se le informó que la documentación sería enviada dentro de los 15 días siguientes a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, no obstante, pasados 3 meses no se ha iniciado el trámite correspondiente, debido a que COLPENSIONES no ha pagado los honorarios ni ha remitido el expediente a la Junta Nacional.

## PRETENSIONES

La señora **DORA LIGIA GALLO SEPÚLVEDA** solicita se tutelen sus derechos fundamentales a la seguridad social y el debido proceso, en consecuencia, se ordene a COLPENSIONES el pago de los honorarios correspondientes a la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ para que se surta el trámite respectivo.

## POSICIÓN DE LAS ACCIONADAS

La Administradora **COLPENSIONES** expresó que la tutela resulta improcedente teniendo en cuenta que no cumple con los requisitos de procedibilidad de que trata el Decreto 2591 de 1991, tampoco se demostró amenaza o vulneración de derechos fundamentales de la actora por parte de la entidad y recordó que la acción constitucional es un mecanismo de carácter subsidiario que resulta impropio en los casos como el presente donde existen otros mecanismos de defensa judicial, pues la actora no ha agotado los procedimientos administrativos y judiciales dispuestos para resolver su requerimiento.

La **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE RISARALDA** señaló que, si bien es cierto que emitió calificación de PCL a la actora y actualmente, su expediente se encuentra pendiente de remisión a la Junta Nacional, también es cierto que, por expresas prohibición legal contenida en el Decreto 1352 de 2013, no es posible remitir tal documentación a la Junta Nacional para que surta el recurso interpuesto, sin que se evidencie constancia de pago de honorarios.

Agregó que, no está facultada para recibir dineros ni para emitir facturas para el pago de honorarios, ya que, carece de capacidad de cobrar o facturar a nombre de la Junta Nacional, razón por la que, solicitó se declare improcedente la acción, o en su defecto, se desvincule como parte pasiva de la acción, teniendo en cuenta que por su parte no ha vulnerado los derechos de la accionante.

### **FALLO IMPUGNADO**

Mediante sentencia del 25 de agosto de 2022, el Juzgado Segundo Laboral del Circuito, resolvió tutelar los derechos fundamentales de la actora y, en consecuencia, decidió: 1) ordenar a **COLPENSIONES** para que, dentro del término de 48 horas, proceda al pago de los honorarios correspondientes y remitir el expediente de la señora **DORA LIGIA GALLO SEPÚLVEDA** ante la **JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ**, certificando dicho pago ante la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ para culminar el trámite de apelación notificada el 21 de junio de 2022. 2) exonerar a la **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE RISARALDA**.

Como fundamento de la decisión, la *a quo* señaló que, se encuentran afectados los derechos de la demandante, dado que COLPENSIONES no ha realizado el pago de los honorarios necesarios a la Junta Nacional para que resuelva el recurso interpuesto, omitiendo su deber de forma injustificada, retrasando e impidiendo la continuación del trámite de calificación; por tanto, es indispensable salvaguardar los derechos fundamentales de la actora y ordenar a la entidad efectuar el pago pendiente.

### **IMPUGNACIÓN**

La accionada **COLPENSIONES** impugnó el fallo de tutela proferido en primera instancia, aduciendo que, no vulneró los derechos fundamentales de la accionante, pues la apelación al dictamen del 13 de mayo de 2022, le fue notificado el 22 de junio de 2022, por lo que la Dirección de Medicina Laboral a la fecha se encuentra en trámite de validación de la documentación allegada, por lo que, considera se debe revocar la decisión de la *a quo*.

Procede la Sala a decidir previas las siguientes:

## II. CONSIDERACIONES

### **Sobre la Acción de Tutela**

El artículo 86 de la Constitución Política consagra la **Acción de Tutela** como un instrumento jurídico a través del cual los ciudadanos pueden acudir ante los Jueces Constitucionales a reclamar la protección directa e inmediata de los derechos fundamentales que estén siendo vulnerados, sin mayores requerimientos de índole formal y con la certeza de obtener oportuna resolución. Así pues, la Tutela procede frente a situaciones de hecho que representen quebranto o amenaza de dichos derechos fundamentales, cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable; de esta forma, se propende por cumplir uno de los fines esenciales del Estado Social de Derecho de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados constitucionalmente.

Se trata entonces de una categoría constitucional de protección que consagró la Constitución de 1991, tendiente a salvaguardar los derechos fundamentales de las personas, de lesiones o amenazas de vulneración por parte de una autoridad pública y, bajo ciertos supuestos, por parte de un particular. Es un procedimiento judicial específico, autónomo, directo y sumario, que en ningún caso puede sustituir los procesos judiciales que establece la ley; en ese sentido, la Acción de Tutela es un instrumento jurídico de carácter subsidiario que no puede ser asumida como una institución procesal alternativa, supletiva, ni sustitutiva de las competencias constitucionales y legales de las autoridades públicas.

## **Sobre el Derecho Fundamental a la Seguridad Social**

En relación con el derecho a la seguridad social, el art. 48 Superior ha establecido que es un servicio público de carácter obligatorio irrenunciable, garantizado a todos los habitantes del Estado. La Corte Constitucional en sentencia T-400 de 2017 señala que *«surge como un instrumento a través del cual se le garantiza a las personas el ejercicio de sus derechos subjetivos fundamentales cuando se encuentran ante la materialización de algún evento o contingencia que mengüe su estado de salud, calidad de vida y capacidad económica, o que se constituya en un obstáculo para la normal consecución de sus medios mínimos de subsistencia a través del trabajo»*.

En lo atinente con la calificación de la pérdida de capacidad laboral, la Corte Constitucional en sentencia T-427 de 2018 puntualizó:

*“En conclusión, se tiene que el Sistema de Seguridad en Pensiones protege la contingencia de la invalidez originada por un riesgo común, a través del reconocimiento y pago de una prestación pensional en favor de aquellos trabajadores que, como consecuencia de un accidente o enfermedad no provocada, y de origen no laboral, ven afectada su capacidad laboral, y con ello la posibilidad de continuar procurando su auto sostenimiento. Para tal efecto, el legislador ha estructurado un trámite destinado a establecer el estado de invalidez que, en plena garantía del derecho constitucional al debido proceso, permite resolver, de manera definitiva, el porcentaje global de pérdida de capacidad laboral, el origen de dicha contingencia y la fecha de su estructuración, dictamen que se convierte en el soporte de los derechos al mínimo vital, a la vida digna y a la seguridad social en los términos ya expuestos.”*

## **Sobre el pago de honorarios a las Juntas de Calificación**

El artículo 20 del Decreto 1352 de 2013, por el cual se reglamenta la organización y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez, señala que *“las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez recibirán de manera anticipada por la solicitud de dictamen, sin importar el número de patologías que se presenten y deban ser evaluadas”* el pago de los honorarios que la misma norma define. Asimismo, el artículo 17 de la Ley 1562 de 2012

dispone que *“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...”*.

### **Caso Concreto**

Descendiendo al caso bajo estudio, se evidencia que la actora padece de múltiples padecimientos y debido a su precario estado de salud solicitó valoración para obtener la calificación de la pérdida de capacidad laboral. En una primera oportunidad COLPENSIONES le otorgó el 36.47% de pérdida de capacidad laboral, de origen común con fecha de estructuración del 13 de diciembre de 2021, al impugnar la decisión ante la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE RISARALDA, se determinó una pérdida del 42.67% por enfermedad de origen común, según dictamen del 13 de mayo de 2022, con fecha de estructuración del mismo día y año. Seguidamente, presentó recurso de apelación para que se estudiara su caso ante la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ, y fue concedido el 21 de junio del presente año; no obstante, al momento de solicitar información sobre su caso, la Junta le informó que a la fecha la Administradora no ha efectuado el pago de honorarios para que sea remitido el expediente y se resuelva el recurso interpuesto.

En respuesta, COLPENSIONES confirmó que el expediente no ha sido remitido ante la Junta Nacional debido a que se encuentra en trámite por parte de la Dirección de Medicina Laboral.

Para la Sala los argumentos expuestos por COLPENSIONES no tienen justificación legal, pues, el Decreto 1352 de 2013 y la Ley 1562 de 2012, disponen que el pago de honorarios debe realizarse anticipadamente a cargo de la Administradora de Fondo de Pensiones, cuando se trata de enfermedad de origen común, sin que haya lugar a condiciones o prerrequisitos adicionales para efectuar dicho trámite; por lo tanto, ante la omisión injustificada en el pago de los honorarios COLPENSIONES vulnera los derechos fundamentales de la actora, retrasando de manera infundada la remisión del expediente administrativo para que sea resuelto el recurso de apelación, que en últimas definirá el derecho pensional.

Al respecto, la Corte Constitucional señaló en sentencia T-235/21, lo siguiente:

*“Ahora bien, en relación con los honorarios de los integrantes de las Juntas de Calificación de Invalidez, la Corte ha explicado que, de conformidad con el artículo 17 de la Ley 1562 de 2012, **estos emolumentos están a cargo de la entidad Administradora del Fondo de Pensiones** o la Administradora de riesgos laborales a la que se encuentre afiliada la persona que vaya a ser valorada.*

(...)

*Al respecto, en la **Sentencia T-045 de 2013**, se definió que, pese a que recibir honorarios es un derecho de las Juntas de Calificación de Invalidez, “va en contra del derecho fundamental a la seguridad social exigir a los usuarios asumir el costo de los mismos como condición para acceder al servicio, pues son las entidades del sistema, ya sea la entidad promotora de salud a la que se encuentre afiliado el solicitante, el fondo de pensiones, la administradora o aseguradora, la que debe asumir el costo que genere este trámite, para garantizar de manera eficiente el servicio requerido”<sup>51</sup>.” (Subrayas y negrillas del texto original)*

En tal sentido, resultó acertada la decisión de la *a quo* al tutelar los derechos y exonerar de responsabilidad a la Junta vinculada a la acción, teniendo en cuenta que había cumplido con lo que le atañía, esto es, emitir el dictamen de calificación, conceder el recurso de apelación y notificar a COLPENSIONES del mismo.

Ahora bien, dado que no se evidencia cumplimiento en el pago de honorarios por parte de la Administradora, se **CONFIRMARÁ** la sentencia impugnada a fin de que la entidad en el término de 48 horas proceda a efectuar la cancelación de los dineros pendientes.

En mérito de lo expuesto, la **Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## **RESUELVE**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia proferida el 25 de agosto de 2022, proferida por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Pereira, Risaralda.

**SEGUNDO: NOTIFÍQUESE** esta providencia a las partes en la forma y términos consagrados en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**TERCERO: DENTRO** de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria del presente fallo, **REMÍTASE** de forma electrónica y en los términos del Acuerdo PCSJA20-11594 del 13 de julio de 2020, la presente Acción de Tutela ante la Honorable Corte Constitucional para su eventual **REVISIÓN**.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Los Magistrados,

**GERMÁN DARÍO GÓEZ VINASCO**

**OLGA LUCIA HOYOS SEPÚLVEDA**  
**(Con Impedimento)**

**JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ**

Firmado Por:

German Dario Goez Vinasco  
Magistrado  
Sala 003 Laboral  
Tribunal Superior De Pereira - Risaralda

Julio Cesar Salazar Muñoz  
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional  
Sala 2 Laboral  
Tribunal Superior De Pereira - Risaralda

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **5643e60e1868c4cbad765a46cfcfe9211eea28a0ac6fc752cdb2770a5038678b**

Documento generado en 28/09/2022 03:07:07 PM



Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>