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 15 de marzo de 2022

Radicación Nro.: 66001310500420220002601

Accionante: Juan Carlos Morales Fernández

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: SEGURIDAD SOCIAL / CALIFICACIÓN DE PÉRDIDA DE CAPACIDAD LABORAL / IMPUGNACIÓN / PAGO DE HONORARIOS DE LA JUNTA DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ / TRÁMITE / EL OBLIGADO DEBE CONSIGNARLA EN LA CUENTA BANCARIA ABIERTA PARA EL EFECTO / NO PROCEDE LA EXIGENCIA DE FACTURA ELECTRÓNICA.**

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…

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---, 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…

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…

Colpensiones aduce que para el pago de los honorarios a la Junta Regional de Calificación de invalidez, por tratarse un pago anticipado, requiere que dicho órgano expida la factura para el pago de sus honorarios, de acuerdo con las previsiones del artículo 615 del Estatuto Tributario Nacional…

Al respecto, advierte la Sala que resulta inaceptable tal argumento para justificar la omisión en la que ha incurrido… 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 procedan a ello…

### TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL

**SALA LABORAL**

**MAGISTRADO PONENTE: JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ**

Pereira, quince de marzo dos mil veintidós

Acta de Sala de Discusión N° 024 de 15 de marzo de 2022

Procede la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira a decidir la impugnación formulada por **Juan Carlos Morales Fernández** y la **Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones** contra la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Pereira el día 3 de febrero de 2022, dentro de la **acción de tutela** que entre las mismas partes se adelanta, donde también funge como demandada la **Junta Regional de Calificación de Invalidez**.

## HECHOS QUE ORIGINARON LA ACCIÓN

Informa el señor Juan Carlos Morales Fernández, quien en la actualidad cuenta con 48 años de edad, que padece de *i)* otras degeneraciones especificadas de disco intervertebrales y *ii)* otras coxartrosis primarias y que en tal virtud Colpensiones lo valoró mediante dictamen de fecha de 24 de septiembre de 2021, en el cual fue calificado con un 25.75% de pérdida de capacidad laboral de origen común, estructurada el 23 de septiembre de 2021; que contra dicha valoración formuló recurso de apelación el 15 de octubre de 2021.

Indica que a la fecha no tiene noticia del trámite, desconoce si ya fueron cancelados los honorarios de la Junta Regional de Calificación de Invalidez y si el expediente administrativo se remitió a dicha entidad.

Lo expuesto lo lleva a concluir que el silencio de Colpensiones y de la Junta Regional de Calificación de Invalidez frente al recurso formulado el 15 de octubre de 2021, vulnera las garantías fundamentales al debido proceso, al mínimo vital, a la seguridad social, de petición e igualdad y a la protección de las personas con disminución física o en estado de discapacidad, por lo que a través de este mecanismo excepcional busca su restablecimiento y como consecuencia pretende que se ordene a Colpensiones pagar los honorarios de la Junta Calificadora Regional y remitir el expediente correspondiente a dicho Órgano, el que a su vez deberá asignar cita para la valoración y resolver de fondo el recurso formulado.

## 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 26 de enero del año que avanza, corrió traslado por dos (2) días a las entidades accionadas a efectos de que ejercieran su derecho de defensa.

Colpensiones se pronunció oportunamente haciendo un recuento de lo acontecido en el proceso administrativo de valoración en primera oportunidad de la pérdida de capacidad laboral del señor Morales Fernández, para indicar que ante las inconformidades presentadas por éste en relación con el dictamen, la Junta Regional de Calificación de Invalidez no ha emitido la factura frente al pago de los honorarios, aspecto en el que señala que requiere de dicho documento para proceder a cancelar tales rubros, 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.

Seguidamente hizo notar la improcedencia de la acción de tutela para lo cual hizo un recuento normativo y jurisprudencial relacionado con los conceptos de subsidiariedad e inmediatez y así luego hacer referencia a la ausencia de competencia del juez de tutela para conocer de este asunto, dado que no se evidencia la vulneración de los derechos fundamentales que se alegan como afectados, ni el perjuicio irremediable como requisito para definir el caso por esta vía.

Dentro del término conferido, la Junta Regional de Calificación de Invalidez no se pronunció respecto a los hechos de la acción, por considerar que en relación con éstos se encontraba superado el objeto que soporta la solicitud de amparo, en tanto que el día 24 de enero de 2022, esa entidad recibió la solicitud de factura por parte de Colpensiones, a lo que ese Órgano procedió el 25 de igual mes y año.

Sobre las pretensiones precisó que no se oponía a ellas dado que ya cumplió con la obligación legal que le corresponde y además porque, conforme a la normatividad que la rige su funcionamiento, debe resolver los recursos formulados en el estricto orden de llegada.

Por lo anterior solicita que se declare la carencia actual de objeto por hecho superado.

Llegado el día del fallo, la juez *a-quo* amparó los derechos fundamentales a la seguridad social y el debido proceso, de los cuales es titular el señor Juan Carlos Morales Fernández, al advertir que no se acreditó en el plenario el pago de de los honorarios a la Junta Regional de Calificación de Invalidez y la remisión del expediente a dicha entidad para que se continúe con el trámite de calificación iniciado por el actor.

En tal virtud ordenó a Colpensiones realizar todos los trámites tendientes a enviar el presente caso al Órgano Calificador.

Respecto a la Junta Regional de Calificación de Invalidez, se dispuso su desvinculación al considerar que las garantías fundamentales, cuya protección se reclama a través de este mecanismo excepcional de protección, no fueron afectadas por esa entidad, en tanto que el conocimiento que del caso debe tener se activa cuando se cancelan sus honorarios y recibe el expediente para dar trámite a las inconformidades planteadas, lo cual no ha ocurrido en este caso.

Estima también la juez que impartir una orden en ese sentido, es presumir que el Órgano calificador no va cumplir con su obligación o que dentro del trámite vulnerará los derechos fundamentales del calificado, situaciones ambas que no resultan procedentes para acudir a la acción de tutela como medio de defensa.

Inconforme con tal decisión la parte actora la impugnó haciendo un recuento legal de la naturaleza de la acción de tutela y su procedencia, para luego precisar que la orden impartida en el fallo de tutela debe extenderse a la Junta Regional de Calificación de Invalidez, para que proceda a asignar cita de valoración y expedir el dictamen que corresponda en aras de decidir el recurso de apelación, toda vez que los derechos afectados no se restablecen con solo requerir a Colpensiones.

Estima que la Junta accionada tiene responsabilidad directa y obligaciones respecto al usuario que no pueden desconocerse por el juez de tutela, máxime cuando la misma ley prevé los términos con los que cuenta para emitir el dictamen de pérdida de capacidad laboral.

Colpensiones a su turno manifestó sus inconformidades respecto al fallo, trayendo a colación iguales argumentos a los expuestos al momento de dar respuesta a la acción en lo que respecta a que antes de remitir el expediente para resolverse las inconformidades presentadas por el actor contra el dictamen que emitió en primera oportunidad, debe mediar la factura electrónica para pago anticipado de los honorarios de la Junta Calificadora Regional.

Por lo anterior, solicita que se revoque la decisión y en su lugar se nieguen por improcedentes las pretensiones en contra de dicha entidad.

## 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 interrogante 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.*

*2) 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 el demandante denuncia a Colpensiones y a la Junta Regional de Calificación de Invalidez, como las entidades que vienen 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 aduce que para el pago de los honorarios a la Junta Regional de Calificación de invalidez, por tratarse un pago anticipado, requiere que dicho órgano expida la 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.

Al respecto, advierte la Sala que resulta inaceptable tal argumento 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 procedan a ello y, segundo porque de requerir Colpensiones la factura para efectos tributarios, deberá solicitarla a la Junta, sin que, bajo ninguna circunstancia, ello pueda dilatar el trámite de valoración de los usuarios.

En ese sentido, es clara la afectación de los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social de las cuales es titular el señor Juan Carlos Morales Fernández, por lo que la protección ordenada por la a *quo debe* ser confirmada, respecto a las garantías amparadas.

Respecto a las inconformidades del actor, se tiene que adicional a la orden impartida al fondo de pensiones por parte del Juzgado de conocimiento, consistente en el pago de los honorarios para que se surta el recurso de apelación por él formulado, insiste que se debe ordenar al órgano calificador que proceda a citarlo para valoración y expedir el dictamen dentro de los términos que establece la ley.

Al respecto, debe señalarse que tal pedimento no tiene fundamento fáctico, pues ningún agravio ha cometido la Junta Regional de Calificación de Invalidez a los derechos fundamentales protegidos en la instancia anterior, toda vez que está claro, conforme se explicó en precedencia, que su actuación depende del pago que de los honorarios realice Colpensiones.

Ahora, buscar una orden del juez constitucional respecto a quien no ha generado un agravio a los derechos fundamentales resulta improcedente, dado que la acción de tutela es un mecanismo excepcional de protección al que se acude cuando se está frente a un riesgo cierto y concreto generado por la actuación u omisión de la administración.

Olvida el recurrente que las Juntas se rieguen por las disposiciones del Decreto 1352 de 2013 incorporado en el Decreto 1072 de 2015, norma que regula no sólo sus funciones, sino también los términos que deben observar en el cumplimiento de las mismas, los cuales no se encuentran superados, pues recordemos que, para dar continuidad al trámite pertinente, se requiere el pago de los honorarios de la Junta Regional de Calificación de Invalidez, que precisamente se dispone con la tutela.

En ese contexto, evidenciando que este organismo no es generador de la vulneración de las garantías fundamentales que alega el tutelante, ningún reproche merece la decisión de primer grado en cuanto la desvinculó del trámite, por lo tanto, la sentencia impugnada será confirmada en es puntual aspecto.

Por otro lado, sería del caso confirmar la orden impartida en el ordinal segundo de la sentencia revisada; sin embargo, se tiene conocimiento en esta instancia que la AFP desde el 25 de enero de 2022 autorizó el pago de los honorarios a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda y remitió el expediente al mismo Órgano el día 28 de igual mes y año -*Carpeta 04MemorialColpensione*s-. Dicho cumplimiento se acredita luego de consultar con el número de cedula del actor en la página del órgano calificador regional en el enlace <https://app.digitalmedic.co/consulta/JRCIR/calificación> constatándose que el expediente ya fue radicado en la entidad, que la cita de valoración fue agendada para el 21 de febrero de 2022, siendo valorado el actor el 3 de marzo de 2022 y, la expedición del dictamen se tiene prevista para el 14 de marzo de 2022.

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: REVOCAR** el **ORDINAL SEGUNDO** de la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Pereira el día 3 de febrero de 2022.

**Segundo: DECLARAR** la carencia actual del objeto por hecho superado.

**Tercero: CONFIRMAR** la providencia en todo lo demás.

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

**Quinto: 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