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 Secretaría de esta Sala.



REPUBLICA DE COLOMBIA

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL

SALA DE DECISIÓN CIVIL – FAMILIA – DISTRITO DE PEREIRA

DEPARTAMENTO DEL RISARALDA

Providencia : Sentencia – 2ª instancia – 23 de marzo de 2017

Proceso : Acción de Tutela – Confirma parcialmente el amparo

Accionante (s) : Heriberto López Galvis

Accionado (s) : Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda y/o

Litisconsorte (s) : Seguros de Vida Alfa SA

Radicación : 2017-00011-01

Despacho de origen : Juzgado Primero Civil del Circuito de Pereira

Magistrado Ponente : Duberney Grisales Herrera

Acta número : 153 de 23-03-2017

Temas : **DERECHOS A LA SEGURIDAD SOCIAL Y AL DEBIDO PROCESO / PAGO DE HONORARIOS PARA CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ / OBLIGACIÓN A CARGO DE LA COMPAÑÍA ASEGURADORA / DEBER DE LA JUNTA REGIONAL DE COMUNICAR IMPOSIBILIDAD DE REMISIÓN DEL EXPEDIENTE. “**[E]l dictamen de calificación de pérdida de capacidad laboral se hizo con ocasión de solicitud presentada por Seguros de Vida Alfa SA (Folio 7, cuaderno No.1); fue recurrido en apelación por el interesado (Folios 4 a 6, ibídem); y, la Junta de Calificación de Invalidez de Risaralda, con oficio del 20-01-2017, requirió a la aludida compañía aseguradora para que realizara el pago de los honorarios necesarios para tramitar la alzada (Folio 32, ib.). Asimismo, se advierte que la aseguradora vinculada, pese a ser notificada de la existencia de esta tutela (Folio 34, ib.), guardó silencio; también, que en esta instancia se acreditó que el expediente de calificación de pérdida de capacidad laboral, todavía no ha sido remitido a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez (Folio 3 vuelto, este cuaderno); en consecuencia, se hallan vulnerados los derechos fundamentales del accionante, específicamente, el derecho a la seguridad social, por parte de Seguros de Vida Alfa SA, toda vez que ha incumplido con su deber legal de pagar los honorarios para que se desate la alzada presentada, de tal suerte, que se modificará el fallo opugnado y se le ordenará pagar. Además de lo dicho, advierte la Sala que la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda, pese a no estar obligada a dar curso a una solicitud en ausencia del pago, que también vulneró el derecho fundamental al debido proceso del accionante, porque no le ha comunicado sobre la imposibilidad del envío del expediente, o por lo menos, de ello no dio cuenta en este asunto, tal cual, lo establece la parte final del inciso 4º del artículo 43 del Decreto 1352 del 26-06-2013, a saber: *“(…) De igual forma, informará a las partes interesadas la imposibilidad de envío a la Junta Nacional hasta que no sea presentada la consignación de dichos honorarios (…)”*, por lo tanto se modificará la sentencia, para impartir la orden correspondiente.”.

Pereira, R., veintitrés (23) de marzo de dos mil diecisiete (2017).

1. EL ASUNTO A DECIDIR

La impugnación suscitada en el trámite constitucional ya referido, una vez se ha cumplido la actuación de primera instancia.

1. LA SÍNTESIS DE LOS SUPUESTOS FÁCTICOS RELEVANTES

Se informó que el 21-11-2016 la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda calificó la pérdida de capacidad laboral del actor; inconforme con la decisión, el 02-12-2016, la recurrió en apelación, pero a la fecha de instaurada esta acción no se había remitido la documentación a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, porque falta que Colpensiones pague los honorarios (Folios 15 a 20, del cuaderno No.1).

1. LOS DERECHOS PRESUNTAMENTE VULNERADOS

Se invocan en el escrito petitorio los derechos fundamentales de petición, seguridad social y debido proceso (Folio 15, del cuaderno No.1).

1. La petición de protección

El actor pretende que: (i) Se tutelen sus derechos fundamentales; y, (ii) Se ordene (a) A Colpensiones pagar los honorarios; (b) A la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda remitir el expediente; y, (c) A la Junta Nacional de Calificación de Invalidez realizar un nuevo dictamen (Folio 16, del cuaderno No.1).

1. LA SINOPSIS DE LA CRÓNICA PROCESAL

Correspondió por reparto al Juzgado Primero Civil del Circuito de Pereira, quien con providencia del 27-01-2017 la admitió, vinculó a quienes estimó conveniente y ordenó notificar a las partes (Folio 22, ibídem); con proveído del 09-02-2017 ordenó la vinculación de Seguros de Vida Alfa SA (Folio 33, ibídem). Contestaron la Juntas Regional de Risaralda y Nacional de Calificación de Invalidez (Folios 29 a 31 y 35 a 36, ibídem), la compañía de Seguros vinculada, guardó silencio. El 10-02-2017 se profirió sentencia (Folios 39 a 44, ib.). Y con proveído del 21-02-2017 se concedió la impugnación formulada por el accionante, ante este Tribunal (Folio 59, ib.).

El despacho de conocimiento concedió el amparo frente a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda y la Compañía de Seguros de Vida Alfa SA, y en consecuencia, le ordenó a primera responder el derecho de petición y efectuar la remisión del recurso de apelación; y, a la última, realizar los trámites necesarios para que se formalice la alzada. Desvinculó a la Junta Nacional (Folios 39 a 44, ib.).

El actor recurrió porque no se ordenó a la AFP Porvenir que efectuara el pago de los honorarios necesarios para el trámite del recurso (Folios 56 y 57, ib.).

1. LA FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA PARA RESOLVER
   1. La competencia funcional. Esta Sala especializada está facultada en forma legal para desatar la controversia puesta a su consideración, por ser la superiora jerárquica del Despacho que conoció en primera instancia.
   2. La legitimación en la causa. Se cumple por activa porque el señor Heriberto López Galvis fue la persona calificada con la pérdida de capacidad laboral y presentó el recurso de apelación (Folios 4 a 12, ib.). En el extremo pasivo, la compañía Seguros de Vida Alfa SA, la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez porque les corresponde, respectivamente, pagar los honorarios para el trámite de la apelación, remitir el expediente y desatar el recurso (Artículos 13 y 43 del Decreto 1352 de 26-06-2013, 17 de la Ley 1562 y 50 del Decreto 2463 de 2001).

No sucede lo mismo respecto de las Gerencias Nacionales de Gestión Documental, de Defensa Judicial y de Peticiones Quejas y Reclamos de Colpensiones puesto que no les corresponde asumir el pago de los honorarios a la Junta de Calificación; en consecuencia, carecen de legitimación y se declarará improcedente el amparo en su contra.

* 1. El problema jurídico a resolver. ¿Es procedente confirmar, modificar o revocar la sentencia del Juzgado Primero Civil del Circuito de Pereira, según la impugnación de la parte accionada?

1. LA RESOLUCIÓN DEL PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO
   1. Los presupuestos generales de procedencia

La CC tiene establecido que (i) La subsidiariedad o residualidad, y (ii) La inmediatez, son exigencias generales de procedencia de la acción, indispensables para conocer de fondo las solicitudes de protección de los derechos fundamentales. Este último supuesto no merece reparo, pues la acción se formuló dentro de los seis (6) meses siguientes a los hechos violatarios, que es el plazo general, fijado por la doctrina constitucional[[1]](#footnote-1); nótese que el recurso se formuló el 02-12-2016 (Folio 4, ib.) y la tutela se presentó el 26-01-2017 (Folio 21, ib.).

En cuanto a la subsidiariedad debe indicarse que la acción es viable siempre que el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, de tal manera que no se sustituyan los mecanismos legales ordinarios[[2]](#footnote-2). Esta regla tiene dos (2) excepciones que guardan en común la existencia del medio judicial ordinario[[3]](#footnote-3): (i) la tutela transitoria para evitar un perjuicio irremediable; y (ii) La ineficacia de la acción ordinaria para salvaguardar los derechos fundamentales del accionante. En el *sub examine*, el accionante no cuenta con otro mecanismo diferente a esta acción para procurar la defensa de los derechos invocados. Por consiguiente, como este asunto supera el test de procedencia, puede examinarse de fondo.

* 1. Los honorarios de las Juntas de Calificación de Invalidez

De antaño la jurisprudencia constitucional[[4]](#footnote-4), conforme los postulados legales que regulan la integración, financiación y funcionamiento de las juntas de calificación de invalidez, expresó que: *“(…) tienen derecho a recibir el pago de sus honorarios; sin embargo, 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 (…)”* (Resaltado de la Sala)*.*

Lo anterior, teniendo en cuenta que sus integrantes *“(…) no devengan salario, ni prestaciones sociales, sólo tienen derecho a los honorarios establecidos en el presente decreto (…)”* (Artículo 11 del Decreto 2463 de 2001); además, que *“(…) los honorarios de los miembros de las juntas de calificación de invalidez serán pagados por la entidad de previsión social, o quien haga sus veces, la administradora, la compañía de seguros, el pensionado por invalidez, el aspirante a beneficiario o el empleador (…)”* (Sublínea de la Sala) (Artículo 50, ibídem).

Asimismo, ha dispuesto que es dable que la junta se abstenga de realizar la calificación de invalidez, puesto que[[5]](#footnote-5): *“(…) la negativa (…) para expedir el dictamen de pérdida de capacidad laboral solicitado por el actor, puede considerarse legítima a la luz del ordenamiento jurídico, toda vez que, actuó conforme lo establece la Ley 100 de 1993 y el inciso 3° del artículo 50 del Decreto 2463 de 2001. Actuación que encuentra sustento jurisprudencial en la sentencia T-236A de 2012, en la cual esta Corporación indicó que “En efecto, la Junta de Calificación de Invalidez no está obligada a prestar sus servicios si no se efectúa el pago de los respectivos honorarios por parte de la “entidad de previsión o seguridad social o la sociedad administradora o la compañía de seguros, a la que se encuentre vinculado el afiliado, el pensionado por invalidez, o el beneficiario invalido” (…)”.*

Así las cosas, también es legítima la falta de remisión del expediente a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez para que se desate la apelación presentada, cuando se advierta que el obligado a pagar los honorarios, aún no lo ha hecho. Dicen los incisos 4º y 5º del artículo 43 del Decreto 1352 de 2013 *“(…) La Junta Regional de Calificación de Invalidez no remitirá el expediente a la Junta Nacional si no se allega la consignación de los honorarios (…) el Director Administrativo y Financiero de la Junta Regional de Calificación de Invalidez remitirá todo el expediente con la documentación que sirvió de fundamento para el dictamen dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, salvo en el caso en que falte la consignación de los honorarios la Junta Nacional (…)”*.

En síntesis, como los honorarios de este organismo son sufragadas por las distintas entidades mencionadas en la ley, entre ellas, las compañías de seguros, si se incumple dicha carga, es imposible obligarlo a que dé curso al trámite de calificación; es cierto que el particular calificado puede hacer el pago y que tiene derecho a su reembolso (Inciso 2º del Artículo 50 del Decreto 2463 de 2001), sin embargo, no puede oponérsele dicho derecho en desmedro de sus intereses, cuando son otros los reales obligados a hacerlo.

1. EL CASO CONCRETO

Conforme las premisas legales y jurisprudenciales referidas, considera esta Sala Especializadas de la Corporación que la sentencia venida en impugnación habrá de confirmarse parcialmente, puesto que se advierten fundados los argumentos de la impugnación presentada.

Revisado el asunto, se tiene que el dictamen de calificación de pérdida de capacidad laboral se hizo con ocasión de solicitud presentada por Seguros de Vida Alfa SA (Folio 7, cuaderno No.1); fue recurrido en apelación por el interesado (Folios 4 a 6, ibídem); y, la Junta de Calificación de Invalidez de Risaralda, con oficio del 20-01-2017, requirió a la aludida compañía aseguradora para que realizara el pago de los honorarios necesarios para tramitar la alzada (Folio 32, ib.).

Asimismo, se advierte que la aseguradora vinculada, pese a ser notificada de la existencia de esta tutela (Folio 34, ib.), guardó silencio; también, que en esta instancia se acreditó que el expediente de calificación de pérdida de capacidad laboral, todavía no ha sido remitido a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez (Folio 3 vuelto, este cuaderno); en consecuencia, se hallan vulnerados los derechos fundamentales del accionante, específicamente, el derecho a la seguridad social, por parte de Seguros de Vida Alfa SA, toda vez que ha incumplido con su deber legal de pagar los honorarios para que se desate la alzada presentada, de tal suerte, que se modificará el fallo opugnado y se le ordenará pagar.

Además de lo dicho, advierte la Sala que la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda, pese a no estar obligada a dar curso a una solicitud en ausencia del pago, que también vulneró el derecho fundamental al debido proceso del accionante, porque no le ha comunicado sobre la imposibilidad del envío del expediente, o por lo menos, de ello no dio cuenta en este asunto, tal cual, lo establece la parte final del inciso 4º del artículo 43 del Decreto 1352 del 26-06-2013, a saber: *“(…) De igual forma, informará a las partes interesadas la imposibilidad de envío a la Junta Nacional hasta que no sea presentada la consignación de dichos honorarios (…)”*, por lo tanto se modificará la sentencia, para impartir la orden correspondiente.

Cabe acotar que la Sala no comparte el análisis hecho por el fallador de primera sede desde el punto de vista del derecho de petición, pues se trata de un recurso debidamente regulado por normas jurídicas, y menos el análisis incompleto que se hizo del artículo 43 del Decreto 1352 de 2013, porque, como se advirtió, solo está obligada a remitir el expediente para que resuelva el recurso, una vez sean pagados los honorarios.

1. LAS CONCLUSIONES

En armonía con las premisas expuestas en los acápites anteriores (i) Se confirmará parcialmente la sentencia de primera instancia, salvo su numeral segundo que se modificará, en el sentido de (a) Disponer que la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda comunique al actor la imposibilidad de enviar el expediente a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez; y, (b) Ordenar a Seguros de Vida Alfa SA pagar los honorarios de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez para que desate la alzada presentada por el accionante; y, (ii) Se adicionará un numeral para declarar improcedente la tutela frente a las Gerencias Nacionales de Gestión Documental, de Defensa Judicial y de Peticiones Quejas y Reclamos de Colpensiones, por carecer de legitimación.

En mérito de los razonamientos jurídicos hechos, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira, en Sala decisión Civil - Familia, administrando Justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F a l l a:

1. CONFIRMAR PARCIALMENTE la sentencia del 10-02-2017 proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito de esta ciudad
2. MODIFICAR el numeral segundo de la aludida providencia, y en su lugar, DISPONER que la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda, en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación que se le haga de esta providencia, sin aún no lo ha hecho, comunique al actor sobre la imposibilidad de enviar el expediente a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

ORDENAR a Seguros de Vida Alfa SA, que en el mismo plazo anterior, proceda a pagar los honorarios respectivos a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez para que le sea enviado el expediente y desate la apelación presentada por el accionante.

1. ADICIONAR un numeral para DECLARAR IMPROCEDENTE la tutela contra las Gerencias Nacionales de Gestión Documental, de Defensa Judicial y de Peticiones Quejas y Reclamos de Colpensiones, por carecer de legitimación.
2. NOTIFICAR esta decisión a todas las partes, por el medio más expedito y eficaz.
3. REMITIR este expediente, a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Notifíquese,

Duberney Grisales Herrera

M a g i s t r a d o

Edder Jimmy Sánchez C. Jaime Alberto Saraza N.

M a g i s t r a d o M a g i s t r a d o

ODCD/DGH/2017

1. CC. [SU-499 de 2016](http://www.corteconstitucional.gov.co/sentencias/2016/SU499-16.rtf). [↑](#footnote-ref-1)
2. CC. T-533 de 2016, SU-424 de 2012, T-480 de 2011, T-162 de 2010 y T-099 de 2008, entre otras. [↑](#footnote-ref-2)
3. CC. T-128 de 2016, T-623 de 2011, T-498 de 2011, T-162 de 2010, T-034 de 2010, T-180 de 2009, T-989 de 2008, T-972 de 2005, T-822 de 2002, T-626 de 2000 y T-315 de 2000. [↑](#footnote-ref-3)
4. CC. T-045 de 2013 [↑](#footnote-ref-4)
5. CC. T-349 de 2015 [↑](#footnote-ref-5)