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 16 de junio de 2020

Radicación Nro.: 66170-31-05-001-2020-00070-01

Accionante: Luis Gonzaga Flórez Villada

Accionados: Colpensiones y las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez de Risaralda y Caldas

Proceso: Acción de Tutela

Juzgado de Origen: Juzgado Laboral del Circuito de Dosquebradas

Magistrado Ponente: Julio César Salazar Muñoz

**TEMAS: SEGURIDAD SOCIAL / CALIFICACIÓN DE PÉRDIDA DE CAPACIDAD LABORAL / ENTIDADES ENCARGADAS DE HACERLO / ÍMPUGNACIÓN / PAGO HONORARIOS / REMISIÓN DEL EXPEDIENTE / DEBIDO PROCESO / CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO.**

Establece el artículo 142 del Decreto 2012… 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, que señala que "el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas"…

De acuerdo con el libelo inicial y los fundamentos del recurso de apelación el actor reprocha de Colpensiones la omisión de sus deberes legales, como lo son el pago de honorarios a la Junta de Calificación de Invalidez y la remisión del expediente a dicho órgano con el fin de que resuelva el recurso de apelación formulado contra el dictamen rendido por aquélla en primera oportunidad.

Al respecto, es del caso señalar que de acuerdo con las pruebas allegadas al plenario, se tiene que Colpensiones cumplió con la obligación enmarcada en el artículo 41 de la Ley 100 de 1993; sin embargo la remisión del expediente y el pago de honorarios los direccionó a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Caldas, yerro que desconoce la Sala su origen…

No obstante esa irregularidad, Colpensiones informó del cumplimiento de la orden de tutela, aportando las comunicaciones por medio de las cuales dio a conocer a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda la remisión del expediente administrativo del accionante y el pago de honorarios.

… como quiera que se acreditó el cumplimiento de dicha carga, no se ocupará la Sala de modificar la protección ordenada, sino que en su lugar se revocarán los ordinales primero y segundo de la sentencia impugnada, para declarar la carencia actual del objeto por hecho superado.

### TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL

**SALA LABORAL**

**ACCIÓN DE TUTELA**

**MAGISTRADO PONENTE: JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ**

Pereira, diecinueve de junio de dos mil veinte

Acta N° \_\_\_\_ de 19 de junio de 2020

Procede la Sala de Decisión Laboral No 3º del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira a decidir la impugnación formulada por el señor **LUIS GONZÁGA FLÓREZ VILLADA** y **COLPENSIONES**  contra la sentencia proferida por Juzgado Laboral del Circuito de Dosquebradas el día 18 de mayo de 2020, dentro de la acción de tutela que el primero le promueve a esa entidad y a la **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DE RISARALDA,** tramite en el que fue vinculada la **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE CALDAS.**

## HECHOS QUE ORIGINARON LA ACCIÓN:

Refiere el señor Luis Gonzaga Flórez Villada que Colpensiones emitió dictamen de calificación en primera oportunidad del día 26 de diciembre de 2019; que contra el mismo fue interpuesto recurso de apelación el día 30 de enero de 2020; que a la fecha no ha sido decido, a pesar de encontrarse superado el término previsto para su definición, omisión que considera afecta sus derechos fundamentes de petición, seguridad social, vida digna, mínimo vital y protección a las personas físicamente disminuidas.

Es por lo anterior, que por esta vía reclama su protección, la cual se concreta en la orden a Colpensiones de pagar los honorarios de la Junta Regional de Calificación de Invalidez, para que esta a su vez profiera el dictamen en los términos solicitados en el recurso y teniendo en cuenta toda la historia clínica aportada y la que se llegue a aportar con posterioridad.

**TRÁMITE IMPARTIDO**

La acción correspondió por reparto al Juzgado Laboral del Circuito de Dosquebradas, el cual, luego de admitirla, corrió traslado a Colpensiones y a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda por tres días para que ejercieran su derecho de defensa.

El organismo calificador se vinculó a la litis informando que no tiene conocimiento de los hechos de la acción toda vez que el expediente no le ha sido remitido por parte de Colpensiones y que en todo caso, debido al estado de emergencia decretado por el Gobierno Nacional esa entidad suspendió actividades en cumplimiento de las medidas de cuarentena y por esa razón no podrá recibir el expediente ya que tiene sus oficinas cerradas.

Indica también que de conformidad con el Decreto 1352 de 2013 cuenta con sus propios términos y, como quiera que no ha vulnerado los derechos fundamentales del actor, no le puede ser impuesta ninguna orden, además cualquier cuestionamiento que se tenga en torno a la calificación realizada por Colpensiones debe hacerse dentro del trámite administrativo previsto en la norma en cita y no ante el juez de tutela.

Colpensiones a su turno, informó que mediante comunicación de fecha 28 de febrero de 2020 remitió el expediente ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez y realizó el pago de los honorarios conforme lo establece el artículo 20 de Decreto 1352 de 2013, por lo que solicita que se decrete la carencia actual del objeto por hecho superado.

Como soporte la entidad aportó copia de las comunicaciones por medio de las cuales remitió el expediente, dirigidas a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Caldas.

En consideración con lo anterior, el juzgado de conocimiento, mediante auto de fecha once (11) de mayo de 2020, ordenó la integración de dicha entidad al trámite de tutela, la cual, una vez fue debidamente vinculada informó que desconocía los hechos que están siendo puestos a su consideración, toda vez que ninguna solicitud en ese sentido fue radicada en sus dependencias.

Así mismo informó que para proceder con la calificación del estado de invalidez del actor, se requiere la remisión de la valoración que en primera oportunidad haya realizado la entidad de seguridad social a la que se encuentra afiliado conforme lo regula el inciso 2º del artículo 142 del decreto 019 de 2020, por lo que su competencia surge una vez le sea remitido el expediente.

Llegado el día de fallo, el juez de la causa amparó el derecho fundamental de petición del cual es titular el señor Luis Gonzaga Florez Villada y ordenó a Colpensiones la remisión del expediente a la Junta de Calificación de Invalidez de Risaralda para que se surta el trámite correspondiente.

Para arribar a esa decisión, el juez de primer grado constató que el actor interpuso recurso de apelación contra el dictamen que en primera oportunidad realizó Colpensiones, pero el expediente administrativo no había sido remitido ni a la Junta Regional de Risaralda ni a su homónima de Caldas, pues ambas entidades certificaron no contar con el expediente.

Respecto a las condiciones especiales de atención en virtud a la pandemia mundial, señaló que no era una justificación válida, dado que el recurso formulado por el demandante fue presentado el 30 de enero de 2020 y la cuarentena obligatoria inicio el 25 de marzo de igual año.

Respecto a las Juntas Calificadoras vinculadas, el juzgado ordenó su desvinculación al advertir que ninguna vulneración de garantías fundamentales puede serles imputada.

Inconforme el accionante recurrió la decisión haciendo un recuento fáctico de los sucesos que dieron origen a la acción de tutela y los tenidos en cuenta por el  *a quo,* incluidos los contendidos en las respuestas brindas por las entidades accionadas, para luego reprochar la decisión del juzgado en tanto desvinculó del trámite a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda, donde se debe surtir el recurso de apelación y la cual debe observar los términos establecidos por la ley para definir lo pertinente, por lo que estima que no impartirle una orden en este sentido, queda sin posibilidad de exigir el cumplimiento de tal obligación por la vía constitucional.

Refiere también que si bien existen medidas especiales por cuenta de la pandemia, lo cierto es que este tipo de entidades debió implementar un plan de contingencia que le permita atender las solicitudes de los ciudadanos.

Señala finalmente que no imponer a la Junta Regional de Calificación una orden destinada a que fije fecha para valoración y emita el respectivo dictamen una vez se levante el aislamiento obligatorio, se estaría dejando desamparado su derecho al debido proceso, quedando a la voluntad de la entidad la definición del recurso sin tiempo o término para resolver.

Colpensiones a su turno impugnó la decisión insistiendo en el cumplimiento de su obligación de pagar honorarios y remitir el expediente, lo cual hizo ante la Junta de Calificación de Invalidez de Caldas, desde el 28 de febrero de 2020.

Por lo demás hizo notar la improcedencia de la acción de tutela para definir un asunto que se encuentra en trámite, pues todavía está pendiente de agotarse los medios de defensa previstos en el ordenamiento jurídico.

Respecto a las pretensiones del actor en relación con la Junta de Calificación, resalta que no tiene injerencia en sus decisiones, ya que son organismos autónomos e independientes que gozan de personería jurídica.

## CONSIDERACIONES DE LA SALA

El asunto bajo análisis plantea a la Sala los siguientes lo problemas jurídicos:

***¿La no remisión del expediente administrativo a la Junta Regional de Calificación de Invalidez para que se surta la apelación formulada por la calificada, vulnera sus derechos fundamentales?***

***¿Se encuentra acreditada la vulneración de derechos fundamentales por parte de la Junta Regional de Calificación de Invalidez?***

Antes de abordar los interrogantes formulados, cabe recordar que 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.

**1. DE LA APELACIÓN DE LA CALIFICACIÓN DE LA PÉRDIDA DE CAPACIDAD LABORAL REALIZADA POR LAS AFPS.**

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[[18]](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-259-17.htm%22%20%5Cl%20%22_ftn18%22%20%5Co%20%22) 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”.****[[19]](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-259-17.htm%22%20%5Cl%20%22_ftn19%22%20%5Co%20%22)***(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”*.

**2. CASO CONCRETO**

De acuerdo con el libelo inicial y los fundamentos del recurso de apelación el actor reprocha de Colpensiones la omisión de sus deberes legales, como lo son el pago de honorarios a la Junta de Calificación de Invalidez y la remisión del expediente a dicho órgano con el fin de que resuelva el recurso de apelación formulado contra el dictamen rendido por aquélla en primera oportunidad.

Al respecto, es del caso señalar que de acuerdo con las pruebas allegadas al plenario, se tiene que Colpensiones cumplió con la obligación enmarcada en el artículo 41 de la Ley 100 de 1993; sin embargo la remisión del expediente y el pago de honorarios los direccionó a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Caldas, yerro que desconoce la Sala su origen, pues es un hecho probado que dicho organismo presentó cuenta de cobro a Colpensiones por medio de la cual reclama el pago de honorarios por el caso del señor Luis Gonzaga Flórez Villada identificado con cédula de ciudadanía 4.431.233, para determinar la pérdida de capacidad laboral y la fecha de estructuración –Anexos presentados con la impugnación–; sin embargo, en el trámite de primera instancia alegó no tener radicada ninguna solicitud ni trámite a su nombre.

No obstante esa irregularidad, Colpensiones informó del cumplimiento de la orden de tutela, aportando las comunicaciones por medio de las cuales dio a conocer a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda la remisión del expediente administrativo del accionante y el pago de honorarios.

Respecto al recibo oportuno de estas misivas y del proceso correspondiente por parte de dicho órgano para proceder a resolver la apelación formulada por Flórez Villada, se tiene que el pasado 1º de junio de 2020, se reinició la atención al público en sus instalaciones – [www.juntaregionalrisaralda.com](http://www.juntaregionalrisaralda.com) – y, al consultar el caso con el número de cédula del actor se encuentra que ya fue radicado y está a la espera de asignación de Sala para adelantar el trámite respectivo.

En se sentido entonces, percibe la Sala que toda esta situación confusa en torno a la apelación del señor Luis Gonzaga Flórez Villada afectó su derecho fundamental al debido proceso y no de petición como lo sostuvo el juez de primer grado, pues es un hecho claro que luego de que fue presentada la alzada a Colpensiones le correspondía darle impulso al trámite pagando los honorarios a la referida Junta y remitiendo el expediente para su valoración; sin embargo, como quiera que se acreditó el cumplimiento de dicha carga, no se ocupará la Sala de modificar la protección ordenada, sino que en su lugar se revocarán los ordinales primero y segundo de la sentencia impugnada, para declarar la carencia actual del objeto por hecho superado.

En lo que toca a la desvinculación de la Junta Regional de Invalidez de Risaralda, por considerar el juez de la causa que no era responsable del agravio denunciado por el actor, se tiene que, en efecto, solo hasta hace poco más de una semana dio reapertura a sus instalaciones y se reanudaron términos en los trámites en curso –www.juntaregionalrisarlada.com-, por lo que al interponer la acción de tutela el pasado 6 de mayo del presente año, ninguna acción u omisión podía serle endilgada a dicho órgano.

Ahora, buscar una orden del juez constitucional en su contra por la sola intuición del accionante de que la Junta no cumplirá con su función o por la errada convicción de que si no media la intervención de la jurisdicción constitucional aquélla podrá actuar a su arbitrio sin normatividad que la regule, es un abuso del derecho con el cual no puede cohonestar la Sala, pues el demandante parte de la presunción de una indebida actuación futura para legitimar su accionar, olvidando que la acción de tutela es un mecanismo excepcional de protección al que se acude cuando se está frente a un riego cierto y concreto generado por la actuación u omisión de la administración y no por la sola suposición de su ocurrencia.

También se equivoca el recurrente al señalar que la Junta puede actuar deliberadamente, y sin ningún control, pues es claro que el Decreto 1352 de 2013, regula no sólo las funciones de las Juntas Regionales y Nacionales de Calificación de Invalidez, sino también los términos que deben observar en el cumplimiento de las mismas.

En ese contexto, evidenciando que este organismo no es generador de la vulneración de derechos fundamentales que alega el tutelante, ningún reproche merece la decisión de primer grado en cuanto la desvinculó del trámite, razón por la cual se confirmará en ese sentido.

En virtud de lo anterior, la **Sala de Decisión Laboral No 3º del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira**, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: REVOCAR** los ORDINALES **PRIMERO** y **SEGUNDO** de la sentencia proferida por el Juzgado Laboral del Circuito de Dosquebradas el 18 de mayo de 2020, para en su lugar **DECLARAR** la carencia actual del objeto por hecho superado.

**SEGUNDO: CONFIRMAR**  en todo lo demás la providencia impugnada.

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

**CUARTO: ENVIAR** a la Corte Constitucional para su eventual revisión, una vez finalicen las medidas adoptadas por el Consejo Superior de la Judicatura en atención a la pandemia mundial por el COVID-19.

**Notifíquese y Cúmplase.**

Los Magistrados,

**JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ**

Ponente

**ANA LUCÍA CAICEDO CALDERÓN ALEJANDRA MARÍA HENAO PALACIO**

Magistrada Magistrada

Impedida