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 3 de agosto de 2020

Radicación Nro.: 66001-31-05-004-2020-00120-01

Accionante: María Esperanza Hernández Cuartas

Accionados: Colpensiones

Proceso: Acción de Tutela

Juzgado de Origen: Juzgado Cuarto Laboral del Circuito

Magistrado Ponente: Julio César Salazar Muñoz

**TEMAS: DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO / CALIFICACIÓN DE PÉRDIDA DE CAPACIDAD LABORAL / ENTIDADES ENCARGADAS / TRÁMITE DE LAS INCONFORMIDADES DEL AFILIADO / DEBE INCLUIR LOS MEDIOS ELECTRÓNICOS / DISPOSICIONES DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y EL DECRETO 417 DE 2020 / PANDEMIA COVID-19.**

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…”

El artículo 7º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo consagra los deberes de las autoridades en la atención al público en relación con los asuntos que tramitan dentro de los que se relacionan:

“(…) 6. Tramitar las peticiones que lleguen vía fax o por medios electrónicos, de conformidad con lo previsto en el numeral 1 del artículo 5o de este Código…”

Dentro de la actual emergencia sanitaria generada por el COVID-19, el Gobierno Nacional ha adoptado las medidas para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas dentro de las cuales se cuenta la implementación del trabajo en casa y la utilización de las tecnología de la información y las comunicaciones, conforme se estableció en el Decreto 417 de marzo de 2020. (…)

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…

… existiendo un trámite específico para los asuntos a cargo de Medicina Laboral…, su obligación era notificarlo a la afiliada, no sólo porque ese es su deber conforme las previsiones de los artículos 7º y 8º del CPACA, sino porque en virtud de las medidas tomadas como consecuencia de la emergencia sanitaria en Colombia, le correspondía dar a conocer en su “página web los canales oficiales de comunicación e información mediante los cuales prestarán su servicio, así como los mecanismos tecnológicos que emplearan para el registro y respuesta de las peticiones”…

### TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL

**SALA LABORAL**

**ACCIÓN DE TUTELA**

**MAGISTRADO PONENTE: JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ**

Pereira, 3 de agosto de dos mil veinte

Acta N° 0100 de 3 de agosto de 2020

Procede la Sala de Decisión Laboral No 3º del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira a decidir la impugnación formulada por **COLPENSIONES** contra la sentencia proferida por Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Pereira el día 24 de junio de 2020, dentro de la acción de tutela que le promueve la señora María Esperanza Hernández Cuartas**.**

## HECHOS QUE ORIGINARON LA ACCIÓN:

Refiere la señora María Esperanza Hernández Cuartas que nació el 27 de septiembre de 1956, contando en la actualidad con 63 años; que el día 6 de mayo de 2020 fue calificada por Colpensiones con una pérdida de capacidad laboral de origen común del 16.78%, estructurada el 6 de mayo de 2020; que contra dicho acto interpuso recurso de apelación el 18 de mayo de 2020, el que radicó de manera virtual a través de los canales de radicación que tiene a disposición dicha entidad, es decir por intermedio de su usuario personal de la plataforma web de la accionada.

Informa que el día 26 de mayo de 2020 Colpensiones le indicó que el recurso presentado contra la calificación debía ser radicado en los puntos de atención de la entidad, lo cual la llevó a presentar solicitud el día 28 de mayo de 2020 para que fuera atendido el recurso por el medio que fue presentado, sin que hasta la fecha haya obtenido respuesta.

Sostiene que la accionada no está implementando medidas tendientes a evitar la propagación del COVID-19, pues tiene como directriz la presentación personal de trámites como la interposición de recursos y no ha habilitado canales de atención virtual para el usuario, mientras ella si hace uso del correo electrónico para notificar la calificación.

Cuenta que es una persona de avanzada edad; que tiene múltiples patologías que le impiden salir de su residencia en la cuarentena decretada por el Gobierno Nacional y que no se encuentra dentro de las excepciones previstas para trasgredir el confinamiento obligatorio, por lo que estima que las disposiciones de Colpensiones resultan vulneratorias de sus derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital, al debido proceso y a elevar petición e interponer recursos ante las autoridades administrativas.

Es por lo anterior que solicita la protección de tales garantías y como medida de restablecimiento solicita que se ordene a Colpensiones admitir el recurso de apelación formulado en contra del dictamen de pérdida de capacidad laboral presentado a través del usuario personal el día 18 de mayo de 2020 y en consecuencia se dé el tramite que legalmente le corresponde.

Así mismo solicita que se inste a Colpensiones a recibir cualquier solicitud que pueda realizar respecto al trámite de pérdida de capacidad laboral, mediante correos electrónicos disponibles para ello, con ocasión de la pandemia mundial producida por el COVID-19.

**TRÁMITE IMPARTIDO**

La acción correspondió por reparto al Juzgado Cuarto Laboral del Circuito, el cual, mediante de auto adiado 11 de junio de 2020 procedió a admitirla y correr traslado a Colpensiones para que ejerciera su derecho de defensa, por el término de tres (3) días.

Oportunamente, Colpensiones se pronunció haciendo notar la improcedencia de la acción constitucional, pues considera que a la luz de las regulaciones del Código Procesal del Trabajo, las controversias suscitadas en torno al sistema de seguridad social integral generados entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, cualquiera que sea la naturaleza de la relación jurídica, corresponde conocerla a la justicia ordinaria en su especialidad laboral. Así mismo advierte que en el caso de marras no se cumple con el requisito de inmediatez.

Finalmente hace un recuento normativo respecto a la calificación de la pérdida de capacidad laboral, los afiliados respecto a los cuales está en la obligación de realizarles dicha calificación y la obligación del tercero contratado por la entidad para adelantar el proceso correspondiente y notificar a las partes el dictamen.

Llegado el día del fallo, la *a quo* amparó los derechos fundamentales al debido proceso y a la Seguridad Social de la actora, ordenando a Colpensiones dar el trámite correspondiente al recurso de apelación interpuesto por la señora Hernández Cuartas.

Para arribar a esa decisión, la funcionaria consideró que el artículo 77 del CPACA dispone que el recurso de apelación contra las actuaciones administrativas puede interponerse a través de medios electrónicos y que, el Presidente de la República, en virtud al estado de emergencia económica, social y ecológica declarada en todo el territorio, promulgó el Decreto 417 de marzo de 2020, por medio del cual dictó una serie de medidas tendientes a contrarrestar la pandemia generada por el COVID-19, siendo una de ellas que las autoridades, dentro de las cuales se cuenta Colpensiones, generen herramientas tecnológicas que eviten la presencia de los ciudadanos en sus instalaciones, por lo que la negativa de Colpensiones de recibir por este medio la impugnación, constituye una evidente vulneración de las garantías fundamentales amparadas a través de este mecanismo de protección.

Inconforme con la decisión, la entidad accionada la impugnó señalando que en la actualidad la Dirección de Medicina Laboral se encuentra adelantando las gestiones para generar el pago de honorarios, para lo cual requiere la entidad que la accionante aclare en qué departamento reside, requerimiento que se efectúo a través de comunicación de 24 de junio de 2020 remitida por correo certificado.

Considera que en vista de lo anterior, debe declararse el hecho superado, por carencia actual del objeto que generó la interposición de la acción de tutela.

## CONSIDERACIONES DE LA SALA

El asunto bajo análisis plantea a la Sala el siguiente lo problema jurídico:

***¿Vulnera Colpensiones los derechos de la actora al requerirla para que radique en los puntos de atención el recurso de apelación formulada contra la calificación efectuada por esa entidad?***

Antes de abordar el interrogante formulado, 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 LAS INCONFORMIDADES 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*”.

**2. DE LOS DEBERES DE LAS AUTORIDADES EN LA ATENCIÓN AL PUBLICO**

El artículo 7º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo consagra los deberes de las autoridades en la atención al público en relación con los asuntos que tramitan dentro de los que se relacionan:

*“(…) 6. Tramitar las peticiones que lleguen vía fax o por medios electrónicos, de conformidad con lo previsto en el numeral 1 del artículo 5o de este Código.*

 *(…)*

*8. Adoptar medios tecnológicos para el trámite y resolución de peticiones, y permitir el uso de medios alternativos para quienes no dispongan de aquellos.*

A su vez, el artículo 8º ibídem establece que el deber de poner a “*disposición de toda persona información completa y actualizada, en el sitio de atención y en la página electrónica, y suministrarla a través de los medios impresos y electrónicos de que disponga, y por medio telefónico o por correo, sobre los siguientes aspectos:*

*3. Las regulaciones, procedimientos, trámites y términos a que están sujetas las actuaciones de los particulares frente al respectivo organismo o entidad.*

*4. Los actos administrativos de carácter general que expidan y los documentos de interés público relativos a cada uno de ellos.*

**3. DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS PARA LA ATENCION Y PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS POR PARTE DE LAS AUTORIDADES PÚBLICAS EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA.**

Dentro de la actual emergencia sanitaria generada por el COVID-19, el Gobierno Nacional ha adoptado las medidas para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas dentro de las cuales se cuenta la implementación del trabajo en casa y la utilización de las tecnología de la información y las comunicaciones, conforme se estableció en el Decreto 417 de marzo de 2020.

En el inciso 2º del artículo 3º de la mencionada normatividad, se dispone a dichas autoridades dar a conocer en su “*página web los canales oficiales de comunicación e información mediante los cuales prestarán su servicio, así como los mecanismos tecnológicos que emplearan para el registro y respuesta de las peticiones*”.

**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*.* Así, en la Sentencia T-023 de 2018, esta Corporación sostuvo:

*“En efecto, esta Corporación ha sostenido que el derecho al debido proceso administrativo se entiende vulnerado cuando las autoridades públicas, en ejercicio de la función administrativa, no siguen estrictamente los actos y procedimientos establecidos en la ley para la adopción de sus decisiones y, por esa vía, desconocen las garantías reconocidas a los administrados”.*

**5. CASO CONCRETO**

De acuerdo con el líbelo inicial, la actora cuestiona la decisión de la entidad accionada de exigirle que el recurso de apelación, formulado contra la calificación que en primera oportunidad hizo esa entidad, sea presentado en los puntos de atención al ciudadano, cuando a raíz de la emergencia sanitaria generada por la pandemia mundial por el COVID-19 las entidades públicas deben disponer de canales virtuales para la realización de los trámites a su cargo, máxime cuando se trata de población vulnerable a la enfermedad, como es su caso.

Revisado el trámite adelantado por la señora María Esperanza Hernández Cuartas ante Colpensiones, se tiene que dentro del mismo viene actuando a través de mandatario judicial, lo que si bien pone de manifiesto que su condición de salud no se ve expuesta ante el requerimiento de la entidad, lo cierto es que la falta de disposición de canales para la atención de las actuaciones para ejercer sus derechos, restringe lo concerniente a la efectividad del ejercicio de sus garantías dentro del sistema pensional, con lo cual no sólo se vulnera el derecho fundamental a la seguridad social, sino también al debido proceso, conforme pasa a explicarse.

Colpensiones notificó el dictamen de pérdida de capacidad laboral de la señora Hernández Cuartas, a través del correo electrónico notificacionesactos@ colpensones.gov.co, en el que se le hace la advertencia, en este caso al procurador judicial de la accionante en dicho trámite –tutelasguiajurídica@gmail.com-, que a través de ese email no era posible realizar “*la radicación de peticiones, quejas y reclamos (PQR´S) o cualquier otro trámite diferente*”, al paso que se la informa que para adelantar una solicitud diferente debía consultar la página [www.colpensiones.gov.co](http://www.colpensiones.gov.co) donde encontrará un canal específico para su trámite o a la línea 01800410909.

Revisado el dominio antes señalado se evidencia que, en efecto, Colpensiones reseña los canales a través de los cuales deben realizarse diversas peticiones, más no hace referencia a la radicación de las inconformidades relacionadas con la calificación que en primera oportunidad hace la entidad, trámite que resulta ser fundamental para quienes aspiran a acceder a prestaciones derivadas de la seguridad social, por el riego de invalidez.

Así las cosas, existiendo un trámite específico para los asuntos a cargo de Medicina Laboral, como lo refiere Colpensiones en la comunicación dirigida a la accionante el 20 de mayo de 2020, su obligación era notificarlo a la afiliada, no sólo porque ese es su deber conforme las previsiones de los artículos 7º y 8º del CPACA, sino porque en virtud de las medidas tomadas como consecuencia de la emergencia sanitaria en Colombia, le correspondía dar a conocer en su “*página web los canales oficiales de comunicación e información mediante los cuales prestarán su servicio, así como los mecanismos tecnológicos que emplearan para el registro y respuesta de las peticiones*”, lo que, frente al caso puntual no hizo.

De acuerdo con lo expuesto, la decisión de primer grado debe ser confirmada pues como viene de verse, con la omisión de Colpensiones se perciben vulneradas las garantías amparadas por la *a quo*, siendo entonces acertada la orden por ella impartida relacionada con la tramitación del escrito por medio del cual se presentaron, de manera virtual, inconformidades respecto a la valoración en primera oportunidad de la pérdida de capacidad laboral de la afiliada.

Ahora bien, conforme los argumentos y anexos de la impugnación formulada por esta entidad, la accionada se encuentra en este momento adelantando el procedimiento que legalmente corresponde, esto es proceder con el pago de los honorarios y remisión del expediente a la Junta Regional de Calificación de Invalidez que corresponda, previo requerimiento realizado a la actora respecto a definir su lugar de residencia, paso que resulta indispensable si en cuenta se tiene lo previsto en el artículo parágrafo 1º del artículo 28 del Decreto 1352 de 2013, normatividad que establece la determinación de la competencia de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez.

Lo anterior es así toda vez que las direcciones que reporta la accionante son diversas, pues en el dictamen y en la presente acción registra su ubicación en oficinas en las ciudades de Armenia y Pereira respectivamente, mientras que en la base de datos de la entidad se registra como lugar de domicilio el municipio de Quimbaya – Quindío, situación que debe ser dilucidada con el fin de establecer a qué órgano calificador debe ser remitido el trámite, de conformidad con lo previsto en el artículo parágrafo 1º del artículo 28 del Decreto 1352 de 2013, normatividad que establece la competencia de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez.

No obstante, como quiera que no hay evidencia de que la comunicación por medio de la cual se está requiriendo a la actora para que aclare las inconsistencias advertidas, en efecto le haya sido entregada, la orden impartida por la  *a quo*  permanecerá incólume.

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: CONFIRMAR** la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito el 24 de junio de 2020.

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

**TERCERO: ENVIAR** a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**Notifíquese y Cúmplase.**

Los Magistrados,

**JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ**

Ponente

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

Magistrada Magistrada