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.

**TEMAS: SEGURIDAD SOCIAL / CALIFICACIÓN DE PÉRDIDA DE CAPACIDAD LABORAL / APELACIÓN DE LA CALIFICACIÓN / PAGO DE HONORARIOS / INCUMBE A LA AFP / LA JUNTA DE CALIFICACIÓN NO INCURRE EN VIOLACIÓN DE DERECHOS.**

El problema jurídico que debe resolver la Sala se circunscribe a determinar si procede la acción de tutela para ordenar a Colpensiones asumir el pago de los honorarios de la Junta Nacional de Calificación, a la cual corresponde desatar la apelación formulada contra el dictamen de invalidez de la accionante…

En el caso particular, evidencia la Sala que la señora Aura Rosa Cruz Arboleda se encuentra en situación particular… como quiera que la Junta Regional de Risaralda determinó su invalidez en 63,42%, porcentaje que la convierte en persona de especial protección y que la ubica entre aquella parte de la población con limitación para laborar, y por lo mismo la falta de resolución pronta del asunto, puede lesionar sus derechos al mínimo vital y dignidad. A ello cabe agregar que por su condición especial no es posible someterla a los trámites propios de un proceso ordinario, que puede implicar la inversión de amplios términos, solo para que se resuelva si Colpensiones está obligada o no a pagar los honorarios de la Junta Nacional de Invalidez. (…)

En el asunto objeto de esta providencia… no se evidencia vulneración alguna por parte de la Junta Regional de Invalidez al quedar demostrado que la violación en este caso se ocasionó por la omisión de Colpensiones respecto al pago de los mencionados honorarios y como este constituye requisito indispensable para surtir la apelación formulada, la citada junta, por expresa prohibición legal, no podía dar trámite a ese recurso.

Sin embargo, en el fallo impugnado se resolvió no desvincular a esa entidad y “hacerle saber” que contaba con un término de 48 horas para remitir el expediente a su superior, una vez se acreditara el pago de los honorarios por parte de Colpensiones, circunstancia que desconoce la postura anotada, pues, se insiste, al verificar que aquella autoridad actuó de conformidad con la ley, ningún mandato podría imponérsele.

**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL**

## SALA DE DECISIÓN CIVIL FAMILIA

Magistrada Ponente: Adriana Patricia Díaz Ramírez

Pereira, diecisiete (17) marzo de dos mil veintiuno (2021)

Acta No. 118 del 17 de marzo de 2021

Fallo No. ST2-0069-2021

Expediente No. 66001-31-10-003-2020-00306-01

Resuelve la Sala sobre la impugnación interpuesta por Colpensiones frente a la sentencia proferida por el Juzgado Tercero de Familia de Pereira, el 10 de diciembre de 2020, en la acción de tutela instaurada por la señora Aura Rosa Cruz Arboleda contra la recurrente, trámite al cual fueron vinculados los Directores de Medicina Laboral, de Acciones Constitucionales y de Procesos Judiciales y el Gerente de Determinación de Derechos de esa misma entidad, así como las Juntas de Calificación de Invalidez Nacional y de la Regional Risaralda.

**ANTECEDENTES**

1. Sustentó la accionante su solicitud constitucional en los hechos que permiten el siguiente compendio:

1.1 El 28 de septiembre de 2020 fue notificada del dictamen emitido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda que le concedió un 63,42% de pérdida de la capacidad laboral.

1.2 Contra esa determinación Colpensiones formuló recurso de alzada; sin embargo, de conformidad con lo indicado el 3 de noviembre de este año por dicha Junta Regional, ese fondo de pensiones no ha sufragado los honorarios de la Junta Nacional de Invalidez, requisito necesario para poder enviar el expediente a esa instancia.

1.3 Hasta la fecha ha transcurrido más de un mes desde el momento en que se formuló la citada apelación, pese a ello la entidad demandada aún no asume la carga que le compete.

2. Pretende se protejan sus derechos al debido proceso y a la seguridad social, y en consecuencia, se ordene a la Colpensiones adelantar las gestiones del caso en aras de pagar los honorarios para que la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda remita el expediente a su superior[[1]](#footnote-1).

**ACTUACIÓN PROCESAL**

1. Por auto del 30 de noviembre de 2020 se admitió la demanda y se ordenó vincular a los Directores de Medicina Laboral, de Acciones Constitucionales y de Procesos Judiciales y al Gerente de Determinación de Derechos de Colpensiones y a las Juntas de Calificación de Invalidez Nacional y de la Regional Risaralda.

2. En el curso de la primera instancia se produjeron los siguientes pronunciamientos:

2.1 El Secretario Técnico de la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Risaralda manifestó que por mandato del artículo 43 del Decreto 1352 de 2013 la remisión del expediente a la Junta Nacional solo procede hasta tanto se paguen los respectivos honorarios, por ello en este caso se encuentra imposibilitada legalmente para realizar dicho envío y por lo mismo no se le puede adjudicar lesión alguna de derechos pues, reitera, solo hasta que el fondo de pensiones acredite dicho pago podrá efectuar el trámite de rigor[[2]](#footnote-2).

2.2 La Directora de Acciones Constitucionales de Colpensiones solicitó se negara el amparo solicitado, por falta de lesión de derechos fundamentales, ya que hasta el momento la Junta Nacional de Invalidez no ha solicitado el pago de los honorarios para darle trámite al recurso de apelación presentado frente al dictamen de la Junta Regional. Es decir que se requiere que por la Junta de Calificación se emita factura electrónica por concepto de pago anticipado de honorarios a su favor, de conformidad con la normatividad vigente, *“requisito legal dentro del Sistema de Seguridad Social, Tributario y Fiscal imprescindible para que las Administradoras de Pensiones puedan hacer efectiva la cancelación de los honorarios”* [[3]](#footnote-3).

2.3 La Junta Nacional de Calificación de Invalidez informó que revisadas sus bases de datos no se encontró registro alguno respecto del caso de la accionante Aura Rosa Cruz Arboleda, por tanto, para poder realizar las actuaciones de su competencia es indispensable que en primera instancia se cumplan los requisitos necesarios para remitir el expediente a esa entidad[[4]](#footnote-4).

3. Mediante sentencia del 10 de diciembre de 2020 el juzgado de conocimiento resolvió conceder la tutela a los derechos al debido proceso y a la seguridad social, y ordenó a la Directora de Medicina Laboral de Colpensiones realizar el pago de los honorarios a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, para que surta la segunda instancia del proceso de calificación de la accionante. Además, se abstuvo de desvincular a la Junta Regional de Invalidez de Risaralda, a la que, se hizo “saber” que una vez Colpensiones sufragara los mencionados honorarios debería remitir el expediente a la Junta Nacional de Invalidez, en un término de 48 horas. De otro lado desvinculó a las demás autoridades vinculadas.

Estas determinaciones las adoptó luego de considerar que de conformidad con la jurisprudencia y la normativa a Colpensiones le corresponde asumir el pago de los honorarios a efecto de que la Junta Regional de Invalidez remita el expediente de la accionante a la Junta Nacional, en la que se debe desatar el recurso de apelación que ese fondo de pensiones interpuso. Agregó que, aunque esas entidades mantienen controversia sobre el trámite previo que se debe surtir para sufragar tales gastos, ya que Colpensiones alega que es necesario que la Junta Regional emita factura anticipada de pago, tal circunstancia constituye un trámite interadministrativo que no puede perjudicar a la actora. De manera que Colpensiones, desde el mismo momento en que fue concedida la alzada, ha debido requerir a la Junta de Invalidez para que expidiera los documentos necesarios para dar trámite a ese recurso, pero como a ello no procedió, la resolución del caso se ha diferido ampliamente. De otro lado, estimó que la Junta Regional de Invalidez, al exigir la acreditación de aquel pago, no lesionó derecho alguno, al contrario, actuó de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente; sin embargo, *“no será posible su desvinculación, toda vez que para dar trámite al recurso de apelación se necesita de la intervención de la Junta Regional cuando Colpensiones acredite el pago de los honorarios respectivos”* [[5]](#footnote-5).

4. Contra esa providencia Colpensiones presentó impugnación. Para sustentarla acudió a similares argumentos a los que había planteado en la contestación de la demanda[[6]](#footnote-6).

**C O N S I D E R A C I O N E S**

1. La acción de tutela, de que trata el artículo 86 de la Constitución Nacional, concede a las personas la posibilidad de reclamar la protección de sus derechos fundamentales, por intermedio de un procedimiento breve y sumario, cuando esas garantías resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de entidades públicas o privadas, esto último en casos específicos.

2. El problema jurídico que debe resolver la Sala se circunscribe a determinar si procede la acción de tutela para ordenar a Colpensiones asumir el pago de los honorarios de la Junta Nacional de Calificación, a la cual corresponde desatar la apelación formulada contra el dictamen de invalidez de la accionante. Corroborado lo anterior, se definirá si con esa omisión se lesionaron los derechos invocados.

3. Anticipadamente es preciso indicar que la señora Aura Rosa Cruz Arboleda está legitimada en la causa por activa, al ser la titular de los derechos que alega se vulneraron en el citado trámite médico laboral. También lo está por pasiva Colpensiones, por intermedio de su Directores de Medicina Laboral, como autoridad encargada de atender el caso.

4. Para dilucidar el primero de los problemas jurídicos planteados, es necesario citar la jurisprudencia constitucional que ha tratado lo relativo a la procedencia del amparo en casos similares al presente:

*“De esta manera, aunque la jurisdicción ordinaria es el mecanismo idóneo, se evidencia que no es eficaz para debatir la vulneración del derecho fundamental a la seguridad social de la accionante, toda vez que se tuvo en cuenta la edad de la señora Ana Isabel Díaz Carrillo y que presenta una pérdida de capacidad laboral que no le permite trabajar y proveer su sustento básico, siendo afectado así, su derecho fundamental al mínimo vital. Superado el examen de subsidiariedad, es indispensable tomar medidas tendientes a impedir que persista el daño.*

*Como corolario de lo anterior, la Sala Octava de Revisión determina que en el caso sub judice, la acción de tutela es el mecanismo de defensa judicial idóneo para dirimir la controversia entre la ciudadana Ana Isabel Díaz Carrillo y la compañía QBE Seguros S.A.” [[7]](#footnote-7)*

En el caso particular, evidencia la Sala que la señora Aura Rosa Cruz Arboleda se encuentra en situación particular semejante a la expuesta en el anterior precedente, como quiera que la Junta Regional de Risaralda determinó su invalidez en 63,42%[[8]](#footnote-8), porcentaje que la convierte en persona de especial protección y que la ubica entre aquella parte de la población con limitación para laborar, y por lo mismo la falta de resolución pronta del asunto, puede lesionar sus derechos al mínimo vital y dignidad. A ello cabe agregar que por su condición especial no es posible someterla a los trámites propios de un proceso ordinario, que puede implicar la inversión de amplios términos, solo para que se resuelva si Colpensiones está obligada o no a pagar los honorarios de la Junta Nacional de Invalidez.

En estas condiciones el amparo resulta procedente, ya que, además, si aún no se define ese trámite médico legal y aquel dictamen se emitió el 25 de septiembre pasado[[9]](#footnote-9), significa que se colma igualmente el presupuesto de la inmediatez.

5. En relación con el fondo del asunto, es de reiterase que para Colpensiones su obligación de pagar los honorarios establecidos para efecto de poder dar trámite a la apelación que formuló, surge a partir del momento en que la Junta de Invalidez emita la factura correspondiente, requisito sin el cual, dice, no es posible sufragar ese monto anticipadamente.

En consecuencia, la controversia no se refiere a la competencia de la entidad que debe asumir tales valores[[10]](#footnote-10), sino por la existencia de un supuesto trámite interadministrativo necesario para satisfacer ese objetivo.

Sin embargo, para la Sala el argumento que expone Colpensiones no resulta válido porque el ordenamiento legal no estipula tal condición para el pago de honorarios de los miembros de la Junta de Invalidez. Al contrario, el Decreto 1352 de 2013, por el cual se reglamenta la organización y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez, establece en su artículo 43, inciso cuarto, que:

“*Recurso de reposición y apelación*… *La Junta Regional de Calificación de Invalidez no remitirá el expediente a la Junta Nacional si no se allega la consignación de los honorarios de esta última e informará dicha anomalía a las autoridades competentes para la respectiva investigación y sanciones a la entidad responsable del pago. 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.”*

Lo anterior aplicado al caso objeto de pronunciamiento, no supone cosa distinta a que es a Colpensiones, en calidad de recurrente, a la que corresponde allegar la consignación de honorarios, sin previa emisión de factura de pago.

De todas formas, y si en gracia de discusión se aceptase la existencia de un trámite como el descrito, se trataría de una actuación interadministrativa que por su calidad no puede perjudicar al usuario, pues en ese caso serían las propias entidades involucradas las encargadas de establecer los mecanismos tendientes a resolverlo, sin que sea posible transferir esa carga al ciudadano, máxime que en este caso la obstaculización de la segunda instancia difiere el acceso a una eventual pensión de invalidez, lo que demuestra la urgencia con se debe atender la cuestión.

Es decir que la decisión de Colpensiones de abstenerse de pagar tales honorarios hasta que la Junta de Invalidez emita la correspondiente factura, es injustificada y aplaza la resolución del caso, a pesar de la premura que reviste.

6. En estas condiciones, como a similar conclusión arribó el juzgado de primer nivel, se impone la confirmación de las resoluciones adoptadas frente a Colpensiones.

7. Distinto ocurre con lo decidido frente a la Junta Regional de Invalidez toda vez que para esta Sala dicha entidad no podía ser objeto de orden alguna.

En efecto, este Tribunal es del criterio de que las órdenes que emita el juez de tutela solo pueden venir precedidas de la comprobada lesión de los derechos fundamentales, ya que la imposición de esa clase de mandatos a quien no ha dado lugar a ese tipo de infracciones no solo luciría injustificado e incongruente, sino que ocasionaría dificultadas a la hora de hacer cumplir el fallo de tutela o iniciar el trámite de desacato.

En el asunto objeto de esta providencia, tal como lo dedujo la juez de conocimiento, no se evidencia vulneración alguna por parte de la Junta Regional de Invalidez al quedar demostrado que la violación en este caso se ocasionó por la omisión de Colpensiones respecto al pago de los mencionados honorarios y como este constituye requisito indispensable para surtir la apelación formulada, la citada junta, por expresa prohibición legal, no podía dar trámite a ese recurso.

Sin embargo, en el fallo impugnado se resolvió no desvincular a esa entidad y “hacerle saber” que contaba con un término de 48 horas para remitir el expediente a su superior, una vez se acreditara el pago de los honorarios por parte de Colpensiones, circunstancia que desconoce la postura anotada, pues, se insiste, al verificar que aquella autoridad actuó de conformidad con la ley, ningún mandato podría imponérsele.

8. En conclusión la sentencia recurrida será confirmada, salvo respecto de lo decidido frente a la Junta Regional de Invalidez y en consecuencia se revocará lo pertinente, para negar el amparo en su contra, al no haber dado lugar a lesión alguna.

Por lo expuesto, la Sala Civil Familia del Tribunal Superior de Pereira, Risaralda, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**R E S U E L V E**

**PRIMERO:** Confirmar el fallo proferido por el Juzgado Tercero de Familia de Pereira, el 10 de diciembre de 2020, dentro de la acción de tutela instaurada por la señora Aura Rosa Cruz Arboleda contra la Colpensiones, salvo sus ordinales tercero y cuarto que se revocan y en su lugar se niega el amparo en contra de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda.

**SEGUNDO:** Notifíquese esta decisión a las partes conforme lo previene el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**TERCERO:** Envíese el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión conforme lo dispone el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese y cúmplase,

Los Magistrados,

**ADRIANA PATRICIA DÍAZ RAMÍREZ**

**ADOLFO TOUS SALGADO**

(Conjuez)

**FABIO HERNÁN VÉLEZ ACEVEDO**

(Conjuez)

1. Documento 1 del cuaderno No. 1 [↑](#footnote-ref-1)
2. Documento 5 del cuaderno No. 1 [↑](#footnote-ref-2)
3. Documento 6 del cuaderno No. 1 [↑](#footnote-ref-3)
4. Documento 6 del cuaderno No. 1 [↑](#footnote-ref-4)
5. Documento 8 del cuaderno No. 1 [↑](#footnote-ref-5)
6. Documento 8 del cuaderno No. 1 [↑](#footnote-ref-6)
7. Sentencia T-400 de 2017 [↑](#footnote-ref-7)
8. Folios 2 a 9 del documento 1 del cuaderno No. 1 [↑](#footnote-ref-8)
9. Ver anterior nota al pie [↑](#footnote-ref-9)
10. Situación que legislador ha resuelto con claridad al disponer en el artículo 17 de la Ley 1562 de 2012 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; en caso de que la calificación de origen sea laboral en primera oportunidad el pago debe ser cubierto por la Administradora de Riesgos Laborales, conforme a la reglamentación que expida el Ministerio de Trabajo.”* [↑](#footnote-ref-10)