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 PÉRDIDA DE CAPACIDAD LABORAL / APELACIÓN DICTAMEN / PAGO HONORARIOS / NO REQUIERE NINGÚN TRÁMITE PREVIO / COMO LA EXPEDICIÓN DE FACTURA ELECTRÓNICA POR PARTE DE LA JUNTA CALIFICADORA.**

… el precedente de este Sala ha sido constante en señalar que en estos casos la tutela es procedente para revisar lo atinente a la obstaculización del trámite médico legal, al no existir mecanismo de defensa judicial idóneo para dirimir la cuestión, al tratarse, por lo regular, de usuarios que buscan el acceso a su pensión de invalidez y a quienes, en consecuencia, no se le puede someter a un proceso laboral ordinario solo para que se establezca si la autoridad está o no en la obligación de adelantar el trámite interadministrativo necesario para continuar con la actuación. (…)

… el debate se refiere a si Colpensiones puede abstenerse de cumplir su deber legal de pagar los honorarios de la Junta Nacional de Invalidez, hasta tanto se emita la factura electrónica por dicho valor.

En consecuencia, la controversia no se refiere como tal a la competencia de la entidad que debe asumir tales valores, sino a la supuesta existencia de un trámite interadministrativo necesario para satisfacer ese objetivo.

Sin embargo, para la Sala aquel argumento, que fue acogido por el juez de conocimiento, no resulta válido porque el ordenamiento legal no estipula tal condición para el pago de honorarios de los miembros de la Junta de Invalidez. (…)

**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL**

## SALA DE DECISIÓN CIVIL FAMILIA

 Magistrada Ponente: Adriana Patricia Díaz Ramírez

 Pereira, nueve (9) abril de dos mil veintiuno (2021)

 Acta No. 147 del 9 de abril de 2021

 Fallo No. ST2-0089-2021

 Expediente No. 66001-31-03-002-2021-00014-01

Resuelve la Sala sobre la impugnación interpuesta por la parte actora frente a la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Pereira, el 8 de febrero pasado, en la acción de tutela instaurada por la señora Blanca Rosa Velásquez Castaño contra las Juntas de Calificación de Invalidez Nacional y Regional Risaralda y Colpensiones, trámite al cual fueron vinculados las Directoras de Medicina Laboral y de Atención y Servicios de esa última entidad.

**ANTECEDENTES**

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

1.1 Tiene 93 años de edad y padece de hernia umbilical sin obstrucción ni gangrena, hipertensión esencial y visión subnormal en ambos ojos.

1.2 El 27 de noviembre de 2020 la Junta de Calificación Regional de Risaralda emitió dictamen en el que le otorgó una pérdida de la capacidad laboral igual al 52,39%.

1.3 Contra esa determinación Colpensiones, el 9 de diciembre de 2020, formuló recurso de apelación.

1.4 A la fecha y luego de más de un mes Colpensiones no le ha notificado sobre el pago de honorarios a favor de la Junta Nacional de Invalidez, la Junta Regional tampoco le ha brindado información relativa al envío del expediente a su superior, ni este le ha comunicado sobre la recepción de tales documentos o sobre la programación de cita médico legal.

2. Pretende se protejan sus derechos a la seguridad social, al debido proceso administrativo, al mínimo vital, a la protección de las personas con disminución física y de la tercera edad, a la igualdad y de petición. En consecuencia solicita se ordene: a) a Colpensiones pagar los honorarios de la Junta Nacional de Invalidez; b) a la Junta Regional de Invalidez remitir el expediente a su superior; c) a la Junta Nacional de Invalidez programar valoración médica legal y emitir el correspondiente dictamen de segunda instancia; d) se profiera un orden integral y e) se inste a las demandadas para que remitan las respuestas a los correos electrónicos que suministró para efecto de notificaciones[[1]](#footnote-1).

**ACTUACIÓN PROCESAL**

1. Por auto del 26 de enero de este año se admitió la demanda y se ordenó vincular a las Directoras de Medicina Laboral y de Atención y Servicios de Colpensiones.

2. En el curso de la primera instancia se produjeron los pronunciamientos que a continuación se resumen:

2.1 La Directora de Acciones Constitucionales de Colpensiones manifestó que en este caso el amparo es improcedente por incumplir el requisito de la subsidiariedad, como quiera cualquier controversia entre los afiliados y las entidades que conforman el sistema de seguridad social debe ser resuelta por la jurisdicción ordinaria laboral. Así mismo de la verificación de las bases de datos de la entidad no se evidencia solicitud alguna por parte de la accionante para obtener se realice el pago de honorarios de junta de invalidez y se remita el envío del expediente. De otro lado, no se evidencia que la Junta de Invalidez haya expedido la factura electrónica para realizar el pago anticipado de honorarios, requisito necesario para poder continuar con el trámite médico legal[[2]](#footnote-2).

2.2 La Junta Nacional de Calificación de Invalidez informó que hasta la fecha no se ha radicado el expediente de la accionante en esa entidad y solo hasta que a ello se proceda podrá resolver la cuestión.

2.3 La Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda guardó silencio.

3. Mediante sentencia del 8 de febrero último el juzgado de conocimiento resolvió conceder el amparo invocado, ordenó a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda expedir la factura electrónica con destino a Colpensiones para proceder a dar trámite al recurso de apelación en contra del dictamen emitido el 27 de noviembre de 2020 y desvinculó a ese fondo de pensiones y a la Junta Nacional de Invalidez.

Estas determinaciones las adoptó luego de considerar que el medio de defensa judicial ordinario no resulta eficaz para dirimir la controversia en atención “a la apremiante necesidad de acceder a la calificación rogada en aras de dar curso la prestación por invalidez… que está persiguiendo desde hace varios meses, privada, como está, de su capacidad productiva”. Frente al fondo del asunto estimó que de conformidad con las normas que regulan la materia, a la administradora de pensiones le corresponde pagar, de manera anticipada, los honorarios del trámite médico legal, sin embargo, en este caso la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda no ha expedido la factura correspondiente para que Colpensiones pueda asumir tal carga. Por esa misma razón, las pretensiones frente a ese fondo de pensiones y la Junta Nacional de Invalidez lucen prematuras, al sustentarse en hechos hipotéticos[[3]](#footnote-3).

4. Contra esa providencia la accionante presentó impugnación. Argumentó que al involucrar únicamente la orden constitucional a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda se desconoce el hecho según el cual Colpensiones tiene responsabilidad directa en el trámite del recurso de apelación que esa misma entidad formuló; dicha administradora de pensiones tiene la obligación de pagar los honorarios de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez y por lo mismo abstenerse de mandarle hacerlo, sería perpetuar la indefinición del asunto. Tampoco es procedente la desvinculación de la Junta Nacional de Invalidez pues en esta radica la competencia legal de desatar dicho medio de impugnación.

Solicita se revoque parcialmente el fallo de primera instancia y se ordene a Colpensiones y a la Junta Nacional de Invalidez resolver de fondo la cuestión y notificar el dictamen de pérdida de la capacidad laboral a su correo electrónico[[4]](#footnote-4).

5. En escrito del pasado 11 de febrero la Junta Regional de Invalidez informó que el 10 anterior Colpensiones allegó comprobante de pago de honorarios a favor de la Junta Nacional de Invalidez, motivo por el cual, primero, se procedió a remitir el expediente a esa entidad y segundo, no hace falta expedir la factura electrónica ordenada en el fallo de tutela[[5]](#footnote-5).

6. Por auto del 5 de marzo pasado, esta Sala aceptó el impedimento manifestado por los demás integrantes de la corporación y en consecuencia ordenó la designación de conjueces[[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 en determinar en cuál de las entidades involucradas radica la competencia para impulsar el trámite médico legal iniciado por la accionante, concretamente respecto de las gestiones necesarias para que se pueda desatar el recurso de apelación formulado por Colpensiones contra el dictamen emitido por la Junta Regional de Invalidez.

Lo anterior teniendo en cuenta la precisión de los argumentos planteados por la apelante única y que el precedente de este Sala ha sido constante en señalar que en estos casos la tutela es procedente para revisar lo atinente a la obstaculización del trámite médico legal, al no existir mecanismo de defensa judicial idóneo para dirimir la cuestión, al tratarse, por lo regular, de usuarios que buscan el acceso a su pensión de invalidez y a quienes, en consecuencia, no se le puede someter a un proceso laboral ordinario solo para que se establezca si la autoridad está o no en la obligación de adelantar el trámite interadministrativo necesario para continuar con la actuación.

3. Anticipadamente es preciso indicar que la señora Blanca Rosa Velásquez Castaño 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 Directora de Medicina Laboral, como autoridad encargada de atender el caso.

4. En relación con el fondo del asunto, se recuerda que el debate se refiere a si Colpensiones puede abstenerse de cumplir su deber legal de pagar los honorarios de la Junta Nacional de Invalidez, hasta tanto se emita la factura electrónica por dicho valor.

En consecuencia, la controversia no se refiere como tal a la competencia de la entidad que debe asumir tales valores[[7]](#footnote-7), sino a la supuesta existencia de un trámite interadministrativo necesario para satisfacer ese objetivo.

Sin embargo, para la Sala aquel argumento, que fue acogido por el juez de conocimiento, 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, a la que corresponde allegar la consignación de honorarios, sin previa emisión de factura de pago.

Tanto es así, que de conformidad con lo informado en primera instancia por la Junta Regional de Invalidez, esa administradora de pensiones procedió a pagar tales honorarios, a pesar de que no se había emitido tal factura, lo que demuestra que esto en realidad no hace falta.

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.

En otras palabras, 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.

5. En su impugnación la promotora de la acción también manifestó su inconformidad con la decisión de desvincular a la Junta Nacional de Invalidez, pues en su criterio esta autoridad debe resolver de fondo la cuestión médico legal.

No obstante, 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, no se evidencia vulneración alguna por parte de esa Junta de Invalidez pues, como quedó probado, la violación en este evento 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 ante la Junta Regional de Invalidez, esta y la Junta Nacional, por expresa prohibición legal, no podían dar trámite a ese recurso.

Por tanto, como a esas entidades no se les puede acusar de vulneración alguna, al verificar que actuaron de conformidad con la ley, ningún mandato podría imponérseles.

6. A las anteriores conclusiones ha llegado también la Sala en diferentes pronunciamientos en los que se debatían similares cuestiones[[8]](#footnote-8).

7. Para finalizar, como ya tuvo la oportunidad de indicarse, producido el fallo de primera instancia la Junta Regional de Invalidez informó que Colpensiones, el 10 de febrero de este año, acreditó el pago de los honorarios de la Junta Nacional de Invalidez, hecho por el cual se realizó el envío del expediente administrativo a esta última entidad para efecto de tramitar el recurso de apelación ya citado. Para demostrar lo anterior aportó copia de la respectiva constancia de recepción del expediente de la actora por parte de la mencionada Junta Nacional[[9]](#footnote-9).

En estas condiciones, se puede concluir que la pretensión respecto al agotamiento del trámite de pago de honorarios de la Junta Nacional de Invalidez se encuentra debidamente satisfecha por Colpensiones y, por consiguiente, es deber aplicar la regla del artículo 26 del Decreto 2591 de 1991, según la cual: *“Cesación de la actuación impugnada. Si estando en curso la tutela, se dictare resolución administrativa o judicial, que revoque, detenga o suspenda la actuación impugnada, se declarará fundada la solicitud únicamente para efectos de indemnización y costas, si fueren procedentes...".*

Al respecto la Corte Constitucional ha expresado:

*“2.2. Por su naturaleza, la tutela está llamada a operar en aquellos eventos en los que la situación fáctica exige la pronta adopción de medidas de protección, razón por la cual su eficacia radica en la posibilidad que tiene el juez constitucional, si encuentra probada la amenaza o violación alegada, de impartir una orden dirigida a garantizar la defensa actual e inminente del derecho afectado.*

*2.3. Por eso, cuando la causa de la violación o amenaza de los derechos fundamentales cesa o desaparece, la acción de tutela pierde su razón de ser, pues la orden que pudiera proferir el juez en defensa de tales derechos no tendría ningún efecto, resultando innecesario un pronunciamiento de fondo. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, cuando tal situación tiene lugar se está en presencia de una carencia actual de objeto por hecho superado.*

*2.4 En reiterada jurisprudencia, la Corte ha expuesto que se constituye una carencia actual de objeto por hecho superado, cuando se produce un cambio sustancial en la situación fáctica que originó la acción de tutela; tendiente a detener la posible vulneración o amenaza, y por consiguiente, a satisfacer la pretensión invocada. En ese escenario, pierde sentido cualquier pronunciamiento encaminado a la protección de derechos fundamentales por parte del juez constitucional.*

 *2.5 Al respecto, en Sentencia SU-225 de 2013, esta Corporación expuso que: “La carencia actual de objeto por hecho superado se configura cuando entre el momento de la interposición de la acción de tutela y el momento del fallo se satisface por completo la pretensión contenida en la demanda de amparo. En otras palabras, aquello que se pretendía lograr mediante la orden del juez de tutela ha acaecido antes de que el mismo diera orden alguna. En este sentido, la jurisprudencia de la Corte ha comprendido la expresión hecho superado en el sentido obvio de las palabras que componen la expresión, es decir, dentro del contexto de la satisfacción de lo pedido en tutela.”*

*2.6. En consecuencia, cuando las circunstancias que motivan la acción de tutela desparecen, no hay lugar a emitir pronunciamiento de fondo, pues, en esos casos, se configura una carencia actual de objeto por hecho superado.” [[10]](#footnote-10)*

8. En aplicación de todo lo considerado esta Sala revocará parcialmente la providencia impugnada, concederá el amparo únicamente respecto de Colpensiones, aunque declarará la carencia actual de objeto por hecho superado, y se negará la tutela frente a las Juntas de Calificación de Invalidez Nacional y Regional Risaralda.

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 Juzgado Segundo Civil del Circuito de Pereira, el 8 de febrero pasado, dentro de la acción de tutela instaurada por la señora Blanca Rosa Velásquez Castaño contra las Juntas de Calificación de Invalidez Nacional y Regional Risaralda y Colpensiones, salvo sus ordinales segundo y tercero que se revocan para en su lugar conceder el amparo contra Colpensiones, frente a la cual, a su vez, se declara la carencia actual por hecho superado y negar el amparo contra Juntas de Calificación de Invalidez Nacional y Regional 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**

 **JESÚS ALBERTO BUITRAGO DUQUE**

 Conjuez

 **JOAQUÍN DE JESÚS CASTAÑO RAMÍREZ**

 Conjuez

1. Documento 1 del cuaderno No. 1 [↑](#footnote-ref-1)
2. Documento 5 y 7 del cuaderno No. 1 [↑](#footnote-ref-2)
3. Documento 9 del cuaderno No. 1 [↑](#footnote-ref-3)
4. Documento 9 del cuaderno No. 1 [↑](#footnote-ref-4)
5. Documento 11 del cuaderno No. 1 [↑](#footnote-ref-5)
6. Documento 8 del cuaderno No. 2 [↑](#footnote-ref-6)
7. 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-7)
8. Por citar algunos se pueden consultar los fallos de tutela del 18 febrero de 2021, expediente No. 66001-31-10-001-2020-00302-01 y del 17 marzo de 2021, expediente No. 66001-31-10-003-2020-00306-01 [↑](#footnote-ref-8)
9. Folio 4 documento 11 del cuaderno No. 1 [↑](#footnote-ref-9)
10. Sentencia T-117A de 2014, MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez [↑](#footnote-ref-10)