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 / IMPUGNACIÓN / EXIGENCIA DE COLPENSIONES DE FACTURA ELECTRÓNICA POR PARTE DE LA JUNTA DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ / SÓLO ACENTÚA SU DEMORA EN RESOLVER.**

… la queja constitucional se plantea contra Colpensiones por la demora presentada en dar trámite a la inconformidad de la actora contra su dictamen médico laboral. Frente a esa situación, alega la recurrente que no puede realizar el pago anticipado de honorarios y remitir el expediente si la Junta Regional de Invalidez no expide la factura electrónica…

Ninguna glosa hace la accionada en esta ocasión, sobre la procedencia del reclamo constitucional para obtener el impulso del trámite de la inconformidad que radicó la actora en contra del dictamen de pérdida de capacidad laboral. Tampoco la tiene esta Colegiatura, pues … si bien un conflicto frente a la determinación de pérdida de capacidad laboral es un asunto que corresponde conocer a la jurisdicción ordinaria laboral, lo cierto es que ese mecanismo de defensa no se torna idóneo ni eficaz para resolver la problemática concreta que se plantea en estos eventos…

Los argumentos de la convocada Colpensiones se centraron en indicar que el pago de estos honorarios debe hacerse de manera anticipada como requisito legal para la remisión del expediente, para lo cual se requiere que la Junta correspondiente allegue la factura electrónica de conformidad… Sin embargo…, la demandada ni siquiera se detiene a informar, tampoco acredita, cuándo elevó solicitud en ese sentido al mencionado órgano técnico, es decir, en qué momento pidió que se le expidiera la socorrida factura. (…)

El argumento de la recurrente, lejos de justificar su tardanza, acentúa su demora para solicitar la factura a la Junta vinculada y de esa forma proceder con el respectivo pago y remisión del expediente de la tutelante, dentro del término de ley. De allí, que el incumplimiento de Colpensiones sobre un precepto legislativo cuyas directrices resultan diamantinas para el caso que nos ocupa, recalcitre la lesión al debido proceso administrativo de la gestora, y la amenaza de su derecho a la seguridad social.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL SUPERIOR DE PEREIRA**

**SALA DE DECISIÓN CIVIL – FAMILIA**

Magistrado Ponente: **CARLOS MAURICIO GARCÍA BARAJAS**

Pereira, veinticinco (25) de junio de dos mil veintiuno (2021)

Acta N° 304 de 25-06-2021

Sentencia: TSP. ST2-0304-2021

Referencia: 66001310300120210008001

**ASUNTO**

Procede la Sala a resolver la impugnación formulada por la accionada contra la sentencia proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Pereira, el 26 de abril pasado, dentro de la acción de tutela que promovió la señora Melva Lucia Valencia Ramírez contra Colpensiones, trámite al que fueron vinculados la Directora de Atención y Servicio y la Directora de Medicina Laboral de misma entidad, así como la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda.

**ANTECEDENTES**

**1.** Del escrito de tutela se advierte que contra el dictamen de pérdida de capacidad laboral emitido por Colpensiones el 07 de noviembre de 2020, la actora formuló inconformidad el 24 de noviembre siguiente. El 08 de enero hogaño la citada señora elevó petición ante la demandada para obtener se remitiera su expediente a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda y se accediera al pago de los correspondientes honorarios. En respuesta le informaron que se había priorizado el pago de dichos honorarios, mas a la fecha no se ha procedido a ello, como tampoco se ha adelantado lo relativo al envió de la actuación.

En consecuencia, deprecó la protección de sus derechos a la vida digna, seguridad social, mínimo vital e igualdad, y solicitó se ordene a la demandada pagar los citados honorarios y remitir su expediente a la Junta Regional de Invalidez para efecto de dar trámite a su inconformidad[[1]](#footnote-1).

**2. Trámite:** En auto del 19 de abril de esta anualidad el juzgado de primera instancia admitió la acción constitucional y ordenó correr traslado a la convocada y a los vinculados.

El Secretario Técnico de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda manifestó que las pretensiones de la demanda son ajenas a sus funciones y que si bien es la encargada de definir las oposiciones planteadas frente a la calificación de invalidez en primera oportunidad, para ese fin es necesario que Colpensiones remita el expediente y pague, de manera anticipada, los honorarios fijados, en los términos del Decreto 1352 de 2013. Para el caso, ni siquiera ha solicitado la expedición de factura.[[2]](#footnote-2)

La Directora de Acciones Constitucionales de Colpensiones indicó que teniendo en cuenta que la remisión del expediente a la Junta de Invalidez para el trámite de las oposiciones frente al dictamen médico laboral de primera oportunidad, se realiza una vez se acredite el pago de los honorarios exigidos, se requiere que en este caso la Junta Regional de Risaralda emita de forma anticipada la factura electrónica como “requisito legal dentro del Sistema de Seguridad Social, Tributario y Fiscal imprescindible”[[3]](#footnote-3).

**3. Sentencia impugnada:** En providencia del veintiséis (26) de abril de los corrientes, el *a-quo* concedió el amparo y ordenó a la Directora de Medicina Laboral de Colpensiones pagar los honorarios establecidos a efecto de que la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda asuma el conocimiento del recurso de apelación interpuesto por la accionante, respecto del dictamen médico laboral de primera oportunidad. Lo anterior tras considerar que Colpensiones se abstuvo de cumplir sus obligaciones legales, relativas al envío oportuno de la oposición planteada a la Junta Regional, y el pago de los respectivos honorarios.

Finalmente, dispuso la desvinculación de las demás autoridades convocadas al estimar que ninguna vulneración han causado a los derechos de la actora.[[4]](#footnote-4)

**4. Impugnación:** Al impugnar el fallo, la accionada Colpensiones insistió que para efecto de adelantar el trámite requerido es necesario que, por la Junta Regional de Invalidez, se emita la factura por concepto de honorarios anticipados, requisito de orden legal sin el que se encuentra impedido ese fondo de pensiones para poder adelantar los trámites de pago y remisión del expediente[[5]](#footnote-5), y de hacerlo el mismo será devuelto por no estar completo. Se funda en amplia cita de normas y doctrina sobre el pago anticipado y el deber de emitir factura por el prestador del servicio. Solicita se revoque la sentencia porque no ha vulnerado derecho fundamental alguno o, en forma subsidiaria, se vincule a la Junta Regional.

**CONSIDERACIONES**

**1.** El artículo 86 de la Constitución Política establece que toda persona tiene derecho a promover acción de tutela ante los jueces con miras a obtener la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales cuando por acción u omisión le sean vulnerados o amenazados por cualquier autoridad pública o por particulares, en los casos previstos de forma expresa en la ley, siempre que no exista otro medio de defensa judicial o existiendo cuando la tutela se utilice como mecanismo transitorio para evitar la materialización de un perjuicio de carácter irremediable (art. 6, numeral 1, del Decreto 2591 de 1991).

**2.** En el caso concreto la queja constitucional se plantea contra Colpensiones por la demora presentada en dar trámite a la inconformidad de la actora contra su dictamen médico laboral. Frente a esa situación, alega la recurrente que no puede realizar el pago anticipado de honorarios y remitir el expediente si la Junta Regional de Invalidez no expide la factura electrónica, luego no puede atribuírsele vulneración de derechos fundamentales.

De conformidad con lo anterior, el problema jurídico consiste en determinar si resulta admisible la justificación elevada por la accionada para demorar el trámite de la inconformidad que propuso la actora y, en consecuencia, si debe modificarse la decisión de primer grado.

**3.** La señora Melva Lucia Valencia Ramírez está legitimada en la causa por activa, al ser la persona que promovió el citado procedimiento de calificación de invalidez. También lo está por pasiva Colpensiones, por intermedio de su Directora de Medicina Laboral, como autoridad encargada de atender el caso; a esa funcionaria, en esta sede, se puso en conocimiento de la nulidad surgida por su falta de vinculación al trámite, empero como ningún pronunciamiento hizo al respecto tal irregularidad quedó saneada[[6]](#footnote-6).

**4.** En punto de la inmediatez, es evidente la actualidad de la afectación de derechos fundamentales, atendiendo que la formulación de la citada inconformidad tuvo lugar el 24 de noviembre de 2020 y la tutela fue presentada el 16 de abril de este año, es decir antes de transcurrir el término general de seis meses, que en línea de principio es considerado como razonable para interponer el amparo.

**5.** Ninguna glosa hace la accionada en esta ocasión, sobre la procedencia del reclamo constitucional para obtener el impulso del trámite de la inconformidad que radicó la actora en contra del dictamen de pérdida de capacidad laboral. Tampoco la tiene esta Colegiatura, pues en múltiples pronunciamientos ha dejado sentado que, si bien un conflicto frente a la determinación de pérdida de capacidad laboral es un asunto que corresponde conocer a la jurisdicción ordinaria laboral[[7]](#footnote-7), lo cierto es que ese mecanismo de defensa no se torna idóneo ni eficaz para resolver la problemática concreta que se plantea en estos eventos, que no es otra que controvertir una omisión o demora en el procedimiento administrativo atribuible a la entidad accionada, consistente en pagar el monto de los honorarios de la Junta, a su cargo según el artículo 17 de la Ley 1562 de 2012, y realizar la remisión del expediente respectivo en el término previsto en el artículo 43 de la Ley 100 de 1993 (5 días), demora que cuando menos afecta los derechos fundamentales al debido proceso administrativo sin dilaciones injustificadas y la seguridad social[[8]](#footnote-8).

Resta entonces pronunciarse sobre la justificación que se enarbola, esto es, la presunta responsabilidad de la Junta Regional de Calificación de Invalidez por no expedir la factura electrónica para el pago anticipado de los honorarios.

**6.** Los argumentos de la convocada Colpensiones se centraron en indicar que el pago de estos honorarios debe hacerse de manera anticipada como requisito legal para la remisión del expediente, para lo cual se requiere que la Junta correspondiente allegue la factura electrónica de conformidad con la normatividad vigente, para proceder con el pago. Sin embargo, y como ya lo ha destacado esta Sala en esas mismas ocasiones ya citadas, la demandada ni siquiera se detiene a informar, tampoco acredita, cuándo elevó solicitud en ese sentido al mencionado órgano técnico, es decir, en qué momento pidió que se le expidiera la socorrida factura.

Nótese que es ante Colpensiones que se radica el escrito de inconformidad, no ante la Junta Regional; luego este ente solo tendrá conocimiento del caso cuando aquella se lo informe, y le pida la expedición de la factura. Mientras Colpensiones no proceda de ese modo, no podría atribuirse demora alguna a la entidad vinculada.

El argumento de la recurrente, lejos de justificar su tardanza, acentúa su demora para solicitar la factura a la Junta vinculada y de esa forma proceder con el respectivo pago y remisión del expediente de la tutelante, dentro del término de ley. De allí, que el incumplimiento de Colpensiones sobre un precepto legislativo cuyas directrices resultan diamantinas para el caso que nos ocupa, recalcitre la lesión al debido proceso administrativo de la gestora, y la amenaza de su derecho a la seguridad social.

**7.** Oteado el informe de Colpensiones y su escrito de refutación, observa esta Colegiatura que a la fecha de interposición del resguardo (16 de abril hogaño[[9]](#footnote-9)), e incluso a la época de la impugnación (28 de abril siguiente[[10]](#footnote-10)) no se había remitido el caso a la respectiva Junta Regional a pesar de que el dictamen realizado tuvo lugar el 07 de noviembre de 2020[[11]](#footnote-11) y que su impugnación fue propuesta oportunamente el 24 de ese mismo mes[[12]](#footnote-12), según el propio dicho de la accionada[[13]](#footnote-13), de lo que se hace patente que se superó con holgura el término de 5 días que la Ley dispone para la remisión del expediente a la referida Junta Regional.

Luego, al analizar el caso concreto, se tiene que de conformidad con lo hechos probados, en forma objetiva transcurrió basto tiempo desde que se controvirtió el resultado del dictamen censurado por la actora sin que Colpensiones hubiese adelantado las gestiones pertinentes para tramitar la inconformidad propuesta y remitir el expediente del libelista a la Junta Regional vinculada, situación que evidentemente hacía procedente la protección constitucional rogada, como se sentenció en primera instancia. En aquellas particulares circunstancias, no resultaba plausible someter a la accionante a los trámites propios de un proceso ordinario ante el juez natural, únicamente para que se ordene al Fondo de Pensiones pagar los honorarios a su cargo, y remitir el expediente a la Junta Regional de Invalidez para el trámite de ley.

Al haberse demostrado la mora de Colpensiones en la ejecución de sus funciones dentro de los términos legales aplicables al caso concreto, que afectó los derechos fundamentales de la accionante, así como la inexistencia de acción u omisión atribuible a la vinculada Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda, pues Colpensiones no acreditó haber adelantado actuación alguna ante ella para obtener se emitiera la tantas veces mencionada factura electrónica, no queda opción diferente a confirmar el fallo impugnado.

**8.** Para finalizar, y con fundamento en el inciso final del artículo 24 del Decreto 2591 de 1991, se prevendrá a Colpensiones para que evite la repetición de la misma omisión que motivó, no solo esta acción de tutela, sino las múltiples que de forma reiterada y por similares hechos, ocupan la atención de las autoridades judiciales de este Distrito.

Con ese fin, se exhortará a la Directora de Medicina Laboral de Colpensiones para que adopte las mejores prácticas administrativas necesarias, que le permitan dar cumplimiento oportuno al artículo 17 de la Ley 1562 de 2012, en cuanto corresponde con el pago anticipado de los honorarios de la Junta Regional, y al artículo 43 de la Ley 100 de 1993, en el punto relacionado con la remisión del expediente respectivo en el término allí previsto.

Para la vigilancia de este específico propósito, remítase copia de esta providencia a la Superintendencia Financiera de Colombia, como ente encargado de la supervisión y vigilancia de la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES.

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,

**RESUELVE**

**PRIMERO:** Confirmar la sentencia impugnada, de fecha y procedencia ya indicadas.

**SEGUNDO:** Notificar a las partes lo aquí resuelto en la forma más expedita y eficaz posible. Comuníquese de igual forma al Juzgado de primera instancia.

**TERCERO:** Se PREVIENE a Colpensiones para que evite la repetición de la misma omisión que motivó, no solo esta acción de tutela, sino las múltiples que de forma reiterada y por similares hechos, ocupan la atención de las autoridades judiciales de este Distrito.

Con ese fin, se EXHORTA a la Directora de Medicina Laboral de Colpensiones para que adopte las mejores prácticas administrativas necesarias, que le permitan dar cumplimiento oportuno al artículo 17 de la Ley 1562 de 2012, en cuanto corresponde con el pago anticipado de los honorarios de la Junta Regional, y al artículo 43 de la Ley 100 de 1993, en el punto relacionado con la remisión del expediente respectivo en el término allí previsto.

Para la vigilancia de este específico propósito, remítase copia de esta providencia a la Superintendencia Financiera de Colombia, como ente encargado de la supervisión y vigilancia de la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES.

**CUARTO:** Enviar oportunamente, el presente expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

El Magistrado,

SIN NECESIDAD DE FIRMA*.*

*(Arts.7º, Ley 527 de 1999, 2° Decreto 806 de 2020 y 28 del Acuerdo PCJA20-11567 del C.S.J*)

**CARLOS MAURICIO GARCÍA BARAJAS**

**JESÚS ALBERTO BUITRAGO DUQUE**

Conjuez

**JOAQUÍN DE JESÚS CASTAÑO RAMÍREZ**

Conjuez

1. Documento 04 del cuaderno de primera instancia. [↑](#footnote-ref-1)
2. Documento 08 del cuaderno de primera instancia. [↑](#footnote-ref-2)
3. Documento 11 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-3)
4. Archivo 13 del cuaderno de primera instancia. [↑](#footnote-ref-4)
5. Archivo 16 del cuaderno de primera instancia. [↑](#footnote-ref-5)
6. Archivos 20 y siguientes del cuaderno de segunda instancia [↑](#footnote-ref-6)
7. Artículo 2o. del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, modificado por el artículo 2º de la Ley 712 de 2001. [↑](#footnote-ref-7)
8. Cfr: Sentencia: TSP. ST2-0147-2021 de 13 de mayo de 2021, radicado 66001310300220210005801. Sentencia: TSP. ST2-0148-2021 de la misma fecha, radicado 66001310300220210005001; Sentencia TSP. ST2-0148-2021 de 24 de mayo de 2021, radicado 66001310300220210005001; Sentencia TSP. ST2-0166-2021 de 10 de junio de 2021, radicado 66001312100120211002701; Sentencia: TSP. ST2-0173-2021 de 16 de junio de 2021, radicado 66001311000320210013801; Sentencia: TSP. ST2-0186-2021 de 18 de junio de 2021, radicado 66001312100120211003301; Sentencia: TSP. ST2-0187-2021 de 18 de junio de 2021, radicado 66001312100120211003401. [↑](#footnote-ref-8)
9. Archivo 02 del cuaderno de primera instancia. [↑](#footnote-ref-9)
10. Archivo 17 del cuaderno de primera instancia. [↑](#footnote-ref-10)
11. Folios 2 a 7 del archivo 03 del cuaderno de primera instancia. [↑](#footnote-ref-11)
12. Folio 8 del archivo 03 del cuaderno de primera instancia. [↑](#footnote-ref-12)
13. Folios 4 a 8 del Archivo 21 del cuaderno de primera instancia. [↑](#footnote-ref-13)