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 12 de mayo de 2021

Radicación Nro.: 66001310500220210008601

Accionante: Ramón Emilio Quiroz López

Accionados: Colpensiones

Proceso: Acción de Tutela

Juzgado de Origen: Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Pereira

Magistrado Ponente: Julio César Salazar Muñoz

**TEMAS: DEBIDO PROCESO / CALIFICACIÓN DE PÉRDIDA DE CAPACIDAD LABORAL / TÉRMINOS PARA RECURRIR / PRÓRROGA DE LOS MISMOS POR LA PANDEMIA / CIERRE DEL PUNTO DE ATENCIÓN DE COLPENSIONES / DEBIÓ TENERSE EN CUENTA.**

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…, 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…”

Colpensiones, mediante Resolución No 005 de 19 de marzo de 2020, suspendió los términos en todas las actuaciones administrativas entre el 19 y el 31 de marzo de 2020, medida que fue prorrogada, según Resolución No 007 de 31 de marzo de 2020, hasta el 13 de abril de 2020 o por el tiempo que permanezca el aislamiento preventivo obligatorio, para aquéllas actuaciones administrativa que impliquen el desplazamiento fuera del lugar de residencia del peticionario, su representante, apoderado o persona autorizada, tales como la presentación de recursos…

La Corte Constitucional ha sostenido que, dada la informalidad de la acción de tutela, cuando el accionante no invoca expresamente la totalidad de los derechos vulnerados, el juez de tutela no solamente tiene la facultad, sino la obligación de proteger todos los derechos que según las pruebas aportadas dentro del proceso encuentre vulnerados, de conformidad con lo establecido en los artículos 3 y 14 del Decreto 2591 de 1991. (…)

… aun cuando el término para cuestionar el dictamen de pérdida de capacidad laboral feneció el 2 de octubre de 2020, el hecho de que el Punto de Atención Pereira, se encontrara cerrado desde el 20 de septiembre al 5 de octubre de 2020, tal como se evidencia a folio 50 del numeral 3º del cuaderno de segunda instancia y lo confirma la entidad en su recurso, ineludiblemente, solo hasta que la entidad abrió nuevamente sus puertas, pudo radicarse el escrito contentivo de las inconformidades relativas a la valoración realizada por Colpensiones, lo cual ocurrió el 7 de octubre de 2020, previa corrección del formato, a solicitud de la entidad.

### TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL

**SALA LABORAL**

**ACCIÓN DE TUTELA**

**MAGISTRADO PONENTE: JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ**

Pereira, doce de mayo de dos mil veintiuno

Acta de Sala de Discusión N° 57 de 12 de mayo de 2021

Procede la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira a decidir la impugnación formulada por **COLPENSIONES** contra la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Pereira el día 9 de abril de 2021, dentro de la acción de tutela que le promueve el señor **RAMÓN EMILIO QUIROZ LÓPEZ**, agenciado por la señora **Liliana Gutiérrez Garzón.**

## HECHOS QUE ORIGINARON LA ACCIÓN:

Informa el señor Ramón Emilio Quiroz López, a través de su agente oficiosa, que se encuentra vinculado laboralmente a las Empresas Municipales de Cartago; que su salud se ha venido deteriorando, presentando en la actualidad pérdida de memoria, condición que llevó a su grupo familiar a iniciar los trámites para la valoración de la pérdida de la capacidad laboral ante Colpensiones, pues a pesar de que el empleador lo reubicó, viene presentado bajo rendimiento y falta de concentración en el puesto de trabajo.

Cuenta que Colpensiones mediante comunicación de fecha 16 de octubre de 2019 le informó el trámite que debían adelantar en el proceso de calificación, mismo con que cumplió el 24 de diciembre de 2019, cuando radicó la documentación necesaria y que atiende al código BZ2019-17162942-3770979.

Precisa que a pesar de que le fue informando que la decisión frente al caso sería tomada en dos meses, hubo de recurrir al defensor del consumidor financiero para lograr impulsar el proceso, recibiendo siempre como respuesta que el trámite se encontraba a la espera de notificación; que pese a comunicarse telefónicamente en varias oportunidades con la entidad le fue señalado que el dictamen se encontraba listo y sería enviado al correo electrónico [elianaquiroz09@gmail.com](mailto:elianaquiroz09@gmail.com); sin embargo ello no ocurrió y tampoco se le permitió recibirlo de manera física.

Refiere que en vista de lo anterior, volvió a recurrir al defensor del consumidor financiero para que la notificación del dictamen le fuera remitida al correo antes señalado; no obstante dicho funcionario le informó que documento le fue remitido al correo electrónico [diana09@gmail.com](mailto:diana09@gmail.com), email que no fue reportado para efectos de notificación, razón que lo llevó a solicitar al referido defensor su intervención para que el dictamen fuera notificado a la dirección electrónica oficialmente reportada.

Precisa que luego de varias peticiones en el mismo sentido, el día 18 de septiembre de 2020 le fue notificado el dictamen al correo electrónico [elianaquiroz09@gmail.com](mailto:elianaquiroz09@gmail.com); no obstante, el escrito en el cual manifiesta sus inconformidades con la calificación solo logró ser radicado de manera física el día 5 de octubre de esta anualidad, toda vez que la oficina de atención de Colpensiones se encontraba cerrada con ocasión de la pandemia generada por el covid-19. Dicha petición fue devuelta porque en el formulario el correo electrónico del apoderado estaba a continuación y no debajo de las casillas, inconsistencia se corrigió, siendo radicado nuevamente el 7 de octubre de 2021.

Los días 26 y 30 de noviembre de la misma anualidad, Colpensiones le comunicó que la petición fue presentada de manera extemporánea, argumentando que la notificación por correo electrónico se surtió en el mes de julio al correo [diana09@gmail.com](mailto:diana09@gmail.com), el cual fue reportado para efectos de notificación, situación que fue denunciada ante el Defensor del Consumidor Financiero sin que fuera atendida de manera favorable.

Es por lo anterior que solicita la protección de sus garantías fundamentales y como consecuencia, pide que se tenga por presentada en tiempo la manifestación de inconformidad formulada contra la calificación realizada por Colpensiones y se envié a la Junta Regional de Calificación de Invalidez.

## TRÁMITE IMPARTIDO

La acción de tutela correspondió por reparto al Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Pereira, el cual luego de admitirla por auto de 5 de marzo del año que avanza, corrió traslado por dos (2) días a la accionada a efectos de que ejerciera su derecho de defensa. Ese mismo término fue conferido a la Oficina del Defensor del Consumidor Financiero y la EPS Sanitas, vinculadas de oficio al presente trámite.

Colpensiones se vinculó a la litis haciendo un recuento de lo acontecido en el proceso de calificación del señor Quiroz López, para precisar que el dictamen proferido el 21 de mayo de 2020, notificado de manera oportuna el 4 de julio de 2020, fue controvertido el 5 de octubre de 2020.

Refirió que en virtud de la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno Nacional por cuenta del Covid-19, los términos de los diferentes trámites administrativos a su cargo fueron suspendidos desde el 19 de marzo hasta el 31 de agosto de 2020 inclusive, siendo reanudados a partir del 1º de septiembre de 2021, por lo que el actor tenía hasta el 14 de igual mes y año para formular su inconformidad, siendo entonces extemporánea la actuación que en ese sentido realizó posteriormente.

Precisa que en su sistema de información y bases de datos se encuentra registrado el correo electrónico [diana09@gmail.com](mailto:diana09@gmail.com), el cual fue suministrado por el interesado al contact center de la entidad.

Frente a la procedencia de la acción de tutela, señaló que esta no es la vía para dirimir el conflicto planteado por el demandante, pues para ello fueron previstos los medios ordinarios, cuya instrucción se encuentra a cargo del juez laboral.

En providencia de fecha 19 de marzo de 2021, se decretó la nulidad de lo actuado al advertir que al momento de admitir la acción el juzgado no se percató que la parte actora no aportó copia de la guía de correo que certifica la remisión de las inconformidades respecto al dictamen de pérdida de capacidad laboral del paciente, concediendo dos días a éste para aportar dicho documento.

En auto de fecha 26 de marzo de 2021, luego de que la agente oficiosa del afiliado aportara los documentos requeridos, se procedió a admitir nuevamente la acción, concediendo a Colpensiones le término de 2 días para integrar la litis, lapso que también es otorgado a la Oficina del Defensor del Consumidor Financiero y a la EPS Sanitas.

Colpensiones atendió el llamado del Juzgado dando respuesta en los mismos términos en que se pronunció previa a la nulidad, pero hizo claridad que no tiene noticia de lo acontecido en el proceso luego que presentó la contestación de la acción de tutela admitida mediante auto de 5 de marzo de 2021.

La EPS Sanitas hizo un recuento procesal para indicar que el señor Ramón Emilio Quiroz López cuenta con un acumulado de 236 días de incapacidad a 13 de febrero de 2020 y que el concepto desfavorable de rehabilitación fue remitido a Colpensiones el 9 de septiembre de 2019 para la respectiva calificación. Por lo demás, considera que tanto los hechos como pretensiones son ajenos a la actuación de esa EPS, y en ese sentido debe disponerse su desvinculación al presente trámite por falta de legitimación en la causa por pasiva.

Llegado el día del fallo, la juez *a-quo* amparó los derechos fundamentales invocados por la señor Ramón Emilio Quiroz López y en consecuencia ordenó a Colpensiones dar trámite al recurso interpuesto por el actor e imprimirle el que corresponda ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez, con el respectivo pago de los gastos que el procedimiento genere.

Para arribar a esa decisión, la *a quo* estableció que la notificación del dictamen DML3781432 de 22 de mayo de 2020, se produjo el 18 de septiembre de 2021, cuando fue remitido al correo electrónico correcto, teniendo entonces hasta el 2 de octubre de igual año para presentar sus inconformidades, lo cual hizo en término, si en cuenta se tiene que, las mismas fueron remitidas a través de correo certificado el día 1º de octubre de 2020, con lo que se cumple lo preceptuado en la Ley 962 de 2005.

Inconforme con la decisión, Colpensiones la impugnó insistiendo en los argumentos puestos a consideración del juzgado al momento de dar respuesta a la demanda, precisando que, por aislamiento preventivo, el Punto de Atención al Ciudano cerró por aislamiento obligatorio preventivo desde el 29 de septiembre de 2020 hasta el día 6 de octubre de 2020, fecha en que reiniciaron actividades.

## CONSIDERACIONES DE LA SALA

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

***¿Presentó el actor sus inconformidades contra el dictamen de pérdida de capacidad laboral realizado por Colpensiones, dentro del término establecido por la Ley?,***

Para dar solución al problema jurídico planteado, es necesario tratar los siguientes temas.

**1. PROCEDENCIA DE LA ACCION DE TUTELA**

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. Según el inciso 3° del mismo canon, la acción de tutela *“solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.*

La acción de tutela es pues subsidiaria, no alternativa o supletoria de los recursos ordinarios, pues procede cuando la persona no cuenta con otros medios de defensa judicial, o cuando este sea ineficaz, o para evitar un perjuicio irremediable, como mecanismo transitorio, mientras la justicia decide.

**2. DEL TRÁMITE DE LA CALIFICACIÓN DE LA PÉRDIDA DE CAPACIDAD LABORAL.**

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*”.

**3. DE LA SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS EN VIRTUD A LA EMERGENCIA SANITARIA.**

Con ocasión a la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Protección Social en virtud de la pandemia originada por el Covid-19, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorial nacional y decretó una serie de medidas tendientes a minimizar los efectos del referido virus, siendo una de ellas el aislamiento preventivo desde el 25 de marzo de 2020, el cual se prorrogó hasta el 1º de septiembre de igual año, conforme el Decreto 1076 de 28 de julio de 2020.

Es por lo anterior que Colpensiones, mediante Resolución No 005 de 19 de marzo de 2020, suspendió los términos en todas las actuaciones administrativas entre el 19 y el 31 de marzo de 2020, medida que fue prorrogada, según Resolución No 007 de 31 de marzo de 2020, hasta el 13 de abril de 2020 o por el tiempo que permanezca el aislamiento preventivo obligatorio, para aquéllas actuaciones administrativa que impliquen el desplazamiento fuera del lugar de residencia del peticionario, su representante, apoderado o persona autorizada, tales como la **presentación de recursos,** entre otras actuaciones.

**4. DEL ANÁLISIS DE DERECHOS NO INVOCADOS POR EL ACCIONANTE.**

La Corte Constitucional ha sostenido que, dada la informalidad de la acción de tutela, cuando el accionante no invoca expresamente la totalidad de los derechos vulnerados, el juez de tutela no solamente tiene la facultad, sino la obligación de proteger todos los derechos que según las pruebas aportadas dentro del proceso encuentre vulnerados, de conformidad con lo establecido en los artículos 3 y 14 del Decreto 2591 de 1991.

Es así, que el Alto Tribunal Constitucional ha indicado:

*"La falta de técnica jurídica en la solicitud no puede ser obstáculo para que el juez constitucional desentrañe el interés del peticionario y analice los hechos y las pruebas que surjan de la tramitación de la acción. Por esta razón la Corte Constitucional tiene establecido que es deber del juez de tutela* *“*verificar la veracidad de los hechos narrados, apreciar las pruebas y deducir la violación de los derechos fundamentales invocados, o de otros, que también requieren protección.[[1]](#footnote-1)”

**5**. **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*.*

**6. CASO CONCRETO**

El actor reclama como hecho constitutivo de la violación de sus garantías fundamentales, la negativa de Colpensiones de dar trámite al escrito por medio del cual presentó inconformidades al dictamen de pérdida de capacidad laboral realizado por Colpensiones.

Lo primero que debe decirse es que frente al reclamo del tutelante, en lo referente a que la notificación del dictamen se surtió a un correo electrónico diferente al registrado para efectos de notificación, percibe la Sala que si bien no obra en el plenario el formulario de radicación de la solicitud de calificación o cualquier otro instrumento que permita extraer los datos de contacto del afiliado, se tiene que en el mismo dictamen, adiado 22 de mayo de 2020 –*fl 9 del numeral 3º del cuaderno de primera instancia*- se evidencia que el email reportado es [ELIANAQUIROZ09@GMAIL.COM](mailto:ELIANAQUIROZ09@GMAIL.COM), por lo que no tiene justificación y se constituye en una vulneración del debido proceso, el que se haya surtido la notificación de tal experticio a una dirección electrónica diferente [–diana09@gmail.com–](mailto:–diana09@gmail.com–), que según afirma Colpensiones, sin sustento probatorio, fue reportada en su base de datos.

Es así entonces que la notificación del dictamen que debe considerarse en este caso, es la realizada a través del correo electrónico [elianaquiroz09@gmail.com](mailto:elianaquiroz09@gmail.com), que se llevó a cabo el día 18 de septiembre de 2020.

De acuerdo con lo dicho, el actor contaba con el término de 10 días para radicar sus inconformidades, tal como lo prevé el artículo 142 del Decreto 19 de 2012, el cual fenecía el 2 de octubre de 2020, siendo presentado el recurso el día 7 de igual mes y año en el PAC Pereira.

Ahora, es un hecho cierto que Colpensiones, anuncia en su página web –wwwcolpensiones.gov.co– la prestación de “servicios electrónicos”, dentro los que se cuentan los certificados y consultas, entre otros, pero no se observa que de manera virtual se puedan presentar las controversias relacionadas con el dictamen de pérdida de capacidad laboral, lo que indica que este acto debe hacerse de manera presencial, situación que además se infiere de la Resolución No 007 de 31 de marzo de 2020, que prorrogó la suspensión de términos decretada en la Resolución 005 de 2020, hasta el 13 de abril de 2020 o por el tiempo que permanezca el aislamiento preventivo obligatorio, para aquéllas actuaciones administrativa que impliquen el desplazamiento fuera del lugar de residencia del peticionario, su representante, apoderado o persona autorizada, tales como la **presentación de recursos,** a título de ejemplo.

Lo anterior pone de manifiesto entonces que aún cuando el término para cuestionar el dictamen de pérdida de capacidad laboral feneció el 2 de octubre de 2020, el hecho de que el Punto de Atención Pereira, se encontrara cerrado desde el **20 de septiembre al 5 de octubre de 2020**, tal como se evidencia a folio 50 del numeral 3º del cuaderno de segunda instancia y lo confirma la entidad en su recurso, ineludiblemente, solo hasta que la entidad abrió nuevamente sus puertas, pudo radicarse el escrito contentivo de las inconformidades relativas a la valoración realizada por Colpensiones, lo cual ocurrió el 7 de octubre de 2020, previa corrección del formato, a solicitud de la entidad.

Es más, en al aviso publicado en la puerta de la entidad, nuevamente se hace relación a los trámites que pueden ser adelantados en línea, dentro de los que no se cuenta el que pretendía iniciar el señor Ramón Emilio Quiroz López.

Como puede observarse la entidad accionada no solo vulnera la garantía del debido proceso, del cual es titular el afiliado, sino que le impone una carga adicional de carácter opcional: Trasladarse a otro punto de atención, necesariamente en otro departamento, porque en Risaralda solo se cuenta con la oficina de Pereira o, dirigir su petición vía correo certificado a nivel central. En realidad lo que da garantía del ejercicio de los derechos en esta clase de situaciones, es la creación de una dirección electrónica para estos trámites, o de lo contrario, oficialmente suspender los términos ante la imposibilidad de atender los usuarios de manera presencial.

Es por lo anterior que, al no haber otorgado la entidad los mecanismos que permitieran reales posibilidades para ejercitar su inconformidad frente a la decisión, lo que corresponde es tener por aportado en término el escrito al que se ha venido haciendo referencia.

De acuerdo con lo expuesto correspondería confirmar la decisión de primer grado, aunque por razones diferentes a las consideradas por la *quo;* no obstante, debe notarse que la agente oficiosa no hizo alusión a las garantías fundamentales que estimaba vulneradas y sin embargo la juez procedió a tutelar las invocadas por ella, cuando resulta obligatorio definir de manera concreta el derecho protegido.

Es por lo anterior, que se modificará el ordinal primero de la sentencia recurrida, para amparar la garantía fundamental al debido proceso del cual es titular el señor Ramón Emilio Quiroz López, conforme lo considerado líneas atrás.

En igual sentido, habrá declararse la carencia actual del objeto, toda vez que Colpensiones acreditó ante esta Corporación la remisión del expediente y el pago de los honorarios a la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Valle del Cauca –Carpeta 05 del cuaderno digital de segunda instancia.

En virtud de lo anterior, la **Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira**, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: MODIFICAR** el **ORDINAL PRIMERO** de la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito el 9 de abril de de 2021, el cual quedará así:

**“*PRIMERO****: TUTELAR los derechos fundamentales al debido proceso del cual es titular el señor Ramón Emilio Quiroz López, agenciado por la señora Eliana Yulieth Quiroz González.*

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

**TERCERO**: **DECLARAR** la carencia actual de objeto.

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

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

**Notifíquese y Cúmplase.**

Quienes Integran la Sala,

**JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ**

Magistrado Ponente

**ANA LUCÍA CAICEDO CALDERÓN**

Magistrada

**GERMÁN DARÍO GÓEZ VINASCO**

Magistrado

1. T-137-08 [↑](#footnote-ref-1)