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 2 de junio de 2021

Radicación Nro.: 66001310500320210008701

Accionante: José Dufay Ramírez Espinosa

Accionados: Colpensiones, Juntas Regional y Nacional de Calificación de Invalidez

Proceso: Acción de Tutela

Juzgado de Origen: Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Pereira

Magistrado Ponente: Julio César Salazar Muñoz

**TEMAS: SEGURIDAD SOCIAL / CALIFICACIÓN DE PÉRDIDA DE CAPACIDAD LABORAL / RECURSOS DE REPOSICIÓN Y APELACIÓN / TRÁMITE / NO INCLUYE EXPEDICIÓN DE FACTURA ANTICIPADA.**

Establece el artículo 142 del Decreto 019 de 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…

Por otra parte, el trámite que deben observar los órganos calificadores en primera y segunda instancia se encuentra consignado en el Decreto 1072 de 2015, que incorporó el Decreto 1352 de 2013, en lo que toca a la definición del problema jurídico a resolver prevé el siguiente procedimiento.

“ARTÍCULO 2.2.5.1.41. Recurso de reposición y apelación. Contra el dictamen emitido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez proceden los recursos de reposición y/o apelación, presentados por cualquiera de los interesados ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez que lo profirió, directamente o por intermedio de sus apoderados dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación, sin que requiera de formalidades especiales…

“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…”

… advierte la Sala que resulta inaceptable el argumento que tiene Colpensiones para justificar la omisión en la que ha incurrido, primero porque la normatividad que reglamenta la organización y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez no prevé la expedición de dicha factura como requisito para el pago de sus honorarios… y segundo porque la Junta Nacional de Calificación invalidez no conoce del trámite hasta que le es remitido por su homónima regional y para ese momento ya debió realizarse la consignación…

### TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL

**SALA LABORAL**

**MAGISTRADO PONENTE: JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ**

Pereira, dos de junio de dos mil veintiuno

Acta de Sala de Discusión N° 65 de 2 de junio 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 Tercero Laboral del Circuito de Pereira el día 14 de abril de 2021, dentro de la acción de tutela que le promueve el señor José Dufay Ramírez Espinosa donde también fungen como accionadas las Juntas Nacional y Regional de Calificación de Invalidez.

## HECHOS QUE ORIGINARON LA ACCIÓN

Informa el señor José Dufay Ramírez Espinosa que fue calificado por la Junta Regional de Calificación de Invalidez con un 45.90% de origen común y fecha de estructuración el 23 de julio de 2019; que contra esa valoración manifestó inconformidades que hasta ahora no han sido tramitadas, dado que Colpensiones no ha cancelado los honorarios de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez a pesar de haber sido notificada del recurso formulado desde el 5 de febrero de 2021.

Es por lo narrado que considera que Colpensiones ha vulnerado sus garantías fundamentales a la seguridad social y al debido proceso administrativo, por lo que a través de este mecanismo excepcional busca su restablecimiento y como consecuencia pretende que se ordene a la llamada a juicio pagar los honorarios de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, para que se surta el trámite del recurso de apelación ante ese órgano.

## TRÁMITE IMPARTIDO

La acción de tutela correspondió por reparto al Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Pereira, el cual luego de admitirla con auto de 19 de marzo del año que avanza, corrió traslado por dos (2) días a la accionada a efectos de que ejerciera su derecho de defensa. Igual término le fue conferido a las Juntas Regional y Nacional de Calificación de Invalidez, entidades que fueron vinculadas de manera oficiosa.

Dentro del término, la Junta Nacional de Calificación de Invalidez informó que la Junta Regional de Calificación de Invalidez remitió a esa superioridad el expediente del señor Ramírez Espinosa; que no obstante ello, éste no cuenta con pago de honorarios, por lo que procedió a solicitarlos encontrándose entonces el proceso en espera de su cancelación para dar trámite al recurso.

Colpensiones atendió el requerimiento informando que la Junta Nacional de Calificación de Invalidez a la fecha no le ha remitido la factura o cuenta de cobro para el pago de los honorarios, lo cual resulta necesario debido a la naturaleza de los recursos que maneja la Administradora y a la obligación que tiene el órgano calificador de expedir el documento de pago correspondiente, de acuerdo con lo previsto en la Resolución DIAN No 042 del 5 de mayo de 2020, por tratarse de una obligación genérica con pago anticipado.

Precisó, además, que la orden que se imponga es de carácter complejo, pues el cumplimento de la misma depende de la actuación de un tercero.

Mediante providencia de fecha catorce de abril de dos mil veintiuno, la juez *a-quo* amparó el derecho fundamental a la seguridad social del cual es titular el señor José Dufay Ramírez Espinosa, al percibir que la AFP Colpensiones no ha cumplido con el pago de los honorarios a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, en orden a que se de continuidad al trámite de calificación, que tiene como fin el posible reconocimiento de una prestación originada en el sistema pensional.

Precisó además que la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, también tiene responsabilidad en la vulneración de las garantías fundamentales protegidas, toda vez que no ha cumplido con la carga que le compete, pues a la fecha no ha adelantado el trámite pertinente para el cobro de los honorarios.

Consecuente con lo anterior, ordenó a la Junta Nacional de Calificación y a Colpensiones realizar las gestiones necesarias para el pago de los referidos emolumentos, para permitir la continuidad del trámite que corresponde al recurso interpuesto por el accionante.

Inconforme con tal decisión Colpensiones la impugnó trayendo a colación iguales argumentos a los expuestos al momento de dar respuesta a la acción.

## CONSIDERACIONES DE LA SALA

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

***¿Debe mediar factura para que Colpensiones realice el pago de los honorarios de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez?***

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 019 de 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*”.

Por otra parte, el trámite que deben observar los órganos calificadores en primera y segunda instancia se encuentra consignado en el Decreto 1072 de 2015, que incorporó el Decreto 1352 de 2013, en lo que toca a la definición del problema jurídico a resolver prevé el siguiente procedimiento.

“***ARTÍCULO 2.2.5.1.41. Recurso de reposición y apelación****. Contra el dictamen emitido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez proceden los recursos de reposición y/o apelación, presentados por cualquiera de los interesados ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez que lo profirió, directamente o por intermedio de sus apoderados dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación, sin que requiera de formalidades especiales, exponiendo los motivos de inconformidad, acreditando las pruebas que se pretendan hacer valer y la respectiva consignación de los honorarios de la Junta Nacional si se presenta en subsidio el de apelación.*

*El recurso de reposición deberá ser resuelto por las Juntas Regionales dentro de los diez (10) días calendario siguientes a su recepción y no tendrá costo, en caso de que lleguen varios recursos sobre un mismo dictamen este término empezará a contarse desde la fecha en que haya llegado el último recurso dentro de los tiempos establecidos en el inciso anterior.*

*(…)*

*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.*

*Presentado el recurso de apelación en tiempo, el Director Administrativo y Financiero de* ***la Junta Regional de Calificación de Invalidez remitirá todo el expediente con la documentación que sirvió de fundamento para el dictamen dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez****, salvo en el caso en que falte la consignación de los honorarios la Junta Nacional”.*

Ahora, respecto al término con el que cuenta la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, para decidir el recurso de apelación, primero debe observarse el trámite previsto en el artículo 2.2.5.1.34 y siguientes de la norma en comento, contando la Junta Nacional con cinco (5) días hábiles después de radicada la ponencia para decidir la apelación, conforme lo establece el parágrafo primero del artículo 2.2.5.1.36 ibídem.

**3.** **DEL PAGO DE LOS HONORARIOS A LA JUNTA NACIONAL**

Establece el artículo 2.2.5.1.1.6 del Decreto 1072 de 2015, que incorporó el Decreto 1352 de 2013 que las Juntas Regionales y Nacionales de Calificación de Invalidez recibirán, de manera anticipada, el equivalente a un (1) salario mínimo mensual legal vigente a la fecha en que se radica la solicitud de dictamen a título de honorarios*,*los cuales serán sufragados por*“la Administradora del Fondo de Pensiones en caso de que la calificación de origen en primera oportunidad sea común* (…)” –artículo 17 de la Ley 1562 de 2012-

A su vez, el artículo 2.2.5.1.20 de la norma en comento precisa que el monto de los honorarios que se deberá cancelar a las Juntas de Calificación de Invalidez se consignará así:

“*1) Cuenta bancaria para recaudar el pago de honorarios por dictámenes. La Junta debe abrir una nueva cuenta bancaria a nombre de la respectiva Junta, dicha cuenta será exclusivamente para los fines establecidos en el presente capítulo y los dineros que se encuentren en ella, serán manejados por el director administrativo y financiero.*

*b) Cuenta bancaria para recaudar y pagar honorarios a los equipos interdisciplinarios. La Junta debe abrir una nueva cuenta bancaria a nombre de la respectiva junta, se recaudará exclusivamente los recursos para el pago de las evaluaciones, pruebas, exámenes y conceptos dados por los equipos interdisciplinarios que sean requeridos por la junta.*

*Los números de las cuentas bancarias, así como cualquier cambio de la misma, debe darse a conocer a las entidades de vigilancia y control, las entidades promotoras de salud, administradoras de riesgos laborales, administradoras del sistema general de pensiones, las compañías de seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte y se publicará en lugar visible al público en las instalaciones de la junta”*.

**4. CASO CONCRETO**

En este asunto, Colpensiones señala que no ha procedido con el pago de los honorarios de la Junta Nacional de Calificación de invalidez por el hecho de que, tratándose de un pago anticipado, dicho órgano debe expedir factura para el pago de los honorarios, de acuerdo con las previsiones del artículo 615 del Estatuto Tributario Nacional, los conceptos emitidos por la DIAN y la jurisprudencia que al respecto ha proferido el Consejo de Estado.

En ese sentido, advierte la Sala que resulta inaceptable el argumento que tiene Colpensiones para justificar la omisión en la que ha incurrido, primero porque la normatividad que reglamenta la organización y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez no prevé la expedición de dicha factura como requisito para el pago de sus honorarios, pues basta que las entidades encargadas de su pago conozcan la cuenta bancaría en la cual deben realizar el depósito y segundo porque la Junta Nacional de Calificación invalidez no conoce del trámite hasta que le es remitido por su homónima regional y para ese momento ya debió realizarse la consignación, por lo tanto, la expedición de la citada factura que por conceptos tributarios exige Colpensiones solo podrá concretarse con posterioridad al recibo del expediente respecto al cual deben resolverse las inconformidades y, de requerir Colpensiones la factura para efectos tributarios, deberá solicitarla a dicho órgano, sin que, bajo ninguna circunstancia, ello pueda dilatar el trámite de valoración de los usuarios.

Ahora, se observa en el plenario que mediante comunicación de fecha 28 de diciembre de 2020 la Junta Regional de Calificación de Invalidez informó a Colpensiones de la decisión tomada por esa corporación del recurso de reposición formulado por el calificado y la necesidad del pago de los honorarios al Superior para que se desate la apelación presentada de manera subsidiaria; no obstante lo anterior, conforme lo indica la Junta Nacional, el expediente fue remitido a esa entidad sin que fueran sufragados los rubros necesarios para ello y, en tal virtud solicitó a Colpensiones su pago, trámite respecto del cual no obra ninguna prueba en el plenario.

Sumado a lo expuesto, la Junta Regional accionada señaló a su turno que los honorarios fueron cancelados y que por lo tanto debía declararse el hecho superado, pero tampoco hay evidencia en el expediente en ese sentido.

Toda esta confusión pone de manifestó la vulneración no sólo de la garantía fundamental a la seguridad social amparada en primera instancia, sino también el debido proceso, pues no existe claridad respecto al cumplimiento de las cargas que le compete a cada entidad en el trámite de la calificación de pérdida de la capacidad laboral, lo cual permite concluir entonces, que razón le asistió a la juez de la causa en amparar el primer derecho referido, sin embargo, se adicionará el ordinal primero de la providencia para proteger también el derecho fundamental al debido proceso.

Frente a la orden impartida, observa la Sala que Colpensiones, mediante comunicación de fecha 28 de abril de 2021, informó del cumplimiento de la misma, lo cual se corrobora al consultar la página de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez en el enlace <https://app.digitalmedic.co/consulta/JNCI/calificacion>, con la cédula de ciudadanía del actor, en donde se evidencia que incluso ya existe dictamen proferido por ese órgano el 25 de mayo de 2021, motivo por el cual se declarará la carencia actual del objeto por hecho superado.

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 Tercero Laboral del Circuito de Pereira, el día 14 de abril de 2021, el cual quedará así:

***“PRIMERO: TUTELAR*** *los derecho fundamentales a la Seguridad Social y debido proceso de los cuales es titular el señor José Dufay Ramírez Espinosa”.*

**SEGUNDO: DECLARAR** la carencia actual del objeto por hecho superado.

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

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

**Notifíquese y Cúmplase.**

Quienes Integran la Sala,

**JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ**

Magistrado Ponente

**GERMÁN DARÍO GÓEZ VINASCO WILLIAM ALBERTO GIRALDO O.**

MagistradoConjuez

Aclara voto