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 9 de julio de 2021

Radicación Nro.: 66001-31-05-003-2021-00154-01

Accionante: Jhon Jairo Castaño Agudelo

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 PÉRDIDA DE CAPACIDAD LABORAL / TRÁMITE / IMPUGNACIÓN DEL DICTAMEN / COLPENSIONES NO PUEDE EXIGIR QUE SE HAGA DE MANERA ESCRITA Y PRESENCIAL / SALVO ACTO ADMINISTRATIVO QUE LO JUSTIFIQUE Y EXPLIQUE.**

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…”

En el presente asunto la parte actora identifica como hecho constitutivo de la vulneración de sus garantías fundamentales, el silencio de Colpensiones frente a las inconformidades presentadas contra la valoración de la pérdida de capacidad laboral realizada en primera oportunidad por Colpensiones.

Al respecto Colpensiones señala que dicha valoración se encuentra en firme, toda vez que el actor no presentó las inconformidades de manera presencial en los Puntos de Atención Colpensiones –PAC-, sino que los remitió a correos electrónicos no habilitados para esos fines. (…)

… en el acta de notificación del dictamen en ningún aparte se informó al actor que las inconformidades contra el dictamen debían ser radicadas en el Punto de Atención Colpensiones, de manera presencial.

Respecto a esta última exigencia, enunciada en su defensa por la entidad, debe decir la Sala que en la C-951 de 2014 la Corte Constitucional declaró exequible el artículo 15 del artículo CPACA “bajo el entendido que la exigencia de que las peticiones sean presentadas por escrito, deberá ser motivada por la autoridad correspondiente mediante acto administrativo de carácter general.”

En ese sentido, no evidencia la Sala la justificación o el acto administrativo de carácter general emitido por Colpensiones que explique las razones por las cuales esa entidad exige que el trámite y los demás derivados de calificación de la capacidad laboral de los afiliados y beneficiarios deba hacerse de manera escrita a través de los formularios diseñados por ella para tales efectos y, mucho menos el porqué este trámite debe realizarse de manera presencial en los Puntos de Atención al Ciudadano del que dispone la entidad…

### TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL

**SALA LABORAL**

**MAGISTRADO PONENTE: JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ**

Pereira, nueve de julio de dos mil veintiuno

Acta de Sala de Discusión N° 081 de 9 de julio 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 26 de mayo de 2021, dentro de la acción de tutela que le promueve el señor Jhon Jairo Castaño Agudelo, donde también funge como accionada la Junta Regional de Calificación de Invalidez.

## HECHOS QUE ORIGINARON LA ACCIÓN:

Informa el señor Jhon Jairo Castaño Agudelo que fue calificado por Colpensiones con un 29.74% de pérdida de capacidad laboral de origen común y fecha de estructuración el 26 de agosto de 2020; que contra esa valoración manifestó inconformidades a través del correo electrónico institucional; que el día 11 de diciembre de 2020 formuló derecho de petición ante Colpensiones y la Junta Regional de Calificación de Invalidez, a la primera solicitando el pago de honorarios y el envió del expediente al órgano calificador y a la segunda para que agendara la cita para valoración.

Al respecto la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda puso de manifestó la imposibilidad de asignar cita para valoración, toda vez que el Fondo de pensiones no había cumplido con la carga legal que le compete en este asunto.

Es por lo narrado que considera que Colpensiones ha vulnerado sus garantías fundamentales a la seguridad social, a la salud, a la igualdad, al debido proceso y al derecho de petición, 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 Regional de Calificación de Invalidez y remitir el expediente para que se surta el trámite de las inconformidades formuladas contra la valoración en primera oportunidad realizada por el fondo de Pensiones accionado.

## 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 12 de mayo 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 la Junta Regional de Calificación de Invalidez, entidad que fue vinculada de manera oficiosa.

Dentro del término, la Junta Regional de Calificación de Invalidez intervino en el trámite informando que no se pronunciaría sobre los hechos, pues estos hacen referencia a situaciones que acontecieron con Colpensiones, sin nexo alguno con esa Corporación. Frente a las excepciones no se opuso a las mismas por estar estas encaminadas contra la entidad antes citada; sin embargo, indicó que particularmente se oponía a que se impartieran órdenes en contra de ese Órgano Calificador, pues la acción de tutela fue prevista para amparar derechos actualmente puestos en riesgo y no para proteger garantías que no han sido afectadas.

En lo que respecta a la emisión de factura que requiere Colpensiones para el pago de los honorarios, refiere que esta se expide una vez lo solicita la entidad, que hasta la fecha no se ha pronunciado al respecto.

Colpensiones atendió el requerimiento haciendo un recuento de lo acontecido en el trámite administrativo de valoración de la pérdida de capacidad laboral del señor Castaño Agudelo, para señalar que ante esa entidad no fueron radicadas las inconformidades que afirma presentó el actor, pues el escrito que tenía esa finalidad fue enviado a través de un correo electrónico no autorizado por esa Administradora.

Refiere que por su naturaleza jurídica, recibe un sin número de peticiones diariamente, de allí que se encuentre organizada mediante proceso que permitan la clasificación, organización y adecuado trámite de todas las solicitudes recibidas, siendo esta la razón por la que en su página web se encuentran publicados los trámites que pueden ser realizados de manera electrónica, dentro de los que no se cuenta el de valoración de pérdida de capacidad laborar, pues las actuaciones realizadas en este tipo de asuntos deben ser radicados en los puntos de atención al ciudadano, exigencia que se encuentra amparada legalmente en lo previsto por el artículo 15 del CPACA y por esa razón no considera haber vulnerado garantía fundamental alguna del actor.

Por otro lado, se tiene que el actor manifiesta que remitió su petición al correo tramitescolpensiones@colpensiones.gov.co y a colpensionestramites@colpensiones.gov.co, medios que no sólo no son oficiales, sino que no se encuentran habilitados para recibir mensajes.

En ese sentido, como quiera que no se radicó solicitud de inconformidades, el dictamen se encuentra en firme y por tal razón no se puede acceder a las pretensiones del actor.

Por otro lado, hace notar la improcedencia de la acción por existir otros medios ordinarios de defensa judicial, dado que el juez laboral es el competente para conocer las acciones originadas en el marco del Sistema de Seguridad Social entre afiliados, beneficiarios o usuarios, empleadores y entidades administradoras del dicho sistema. Además, señala que no existe requerimiento previo a la formulación de tutela que le permita a la entidad conocer a fondo el derecho pretendido con relación a la inconformidad frente el dictamen rendido por esa entidad, procedimiento necesario para obtener una repuesta y así agotar los procedimientos administrativos y judiciales, pues como lo indicó, la tutela no es la vía para solucionar su reclamos.

Mediante providencia de fecha veintiséis de mayo de dos mil veintiuno, la juez *a-quo* amparó el derecho fundamental a la seguridad social del cual es titular el señor Jhon Jairo Castaño Agudelo, al percibir que la AFP Colpensiones no ha cumplido con el pago de los honorarios a la Junta Regional de Calificación de Invalidez, en orden a que se de continuidad al trámite de calificación, pues no es excusa para justificar su actuar, el que el actor haya remitido las inconformidades a un correo no habilitado, porque lo cierto es que fue enviado a cinco direcciones electrónicas de la entidad que generaron respuestas automáticas, sin que los encargados de administrar las cuentas le hicieran saber al tutelante que no estaban habilitadas para tales fines para que así éste redireccionara la petición, carga que de todos modos, considera la juez, estaba en cabeza de Colpensiones.

Consecuente con lo anterior, ordenó a Colpensiones realizar las gestiones necesarias 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:

***¿Vulnera Colpensiones los derecho fundamentales del actor al no dar trámite a las inconformidades formuladas contra la valoración en primera oportunidad de pérdida de capacidad laboral, por haber sido estas remitidas por correo electrónico?***

**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*”.

**3. CASO CONCRETO**

En el presente asunto la parte actora identifica como hecho constitutivo de la vulneración de sus garantías fundamentales, el silencio de Colpensiones frente a las inconformidades presentadas contra la valoración de la pérdida de capacidad laboral realizada en primera oportunidad por Colpensiones.

Al respecto Colpensiones señala que dicha valoración se encuentra en firme, toda vez que el actor no presentó las inconformidades de manera presencial en los Puntos de Atención Colpensiones –PAC-, sino que los remitió a correos electrónicos no habilitados para esos fines.

Para definir lo que es materia de debate, se tiene que el escrito de inconformidades presentado por el actor, contiene todos los datos necesarios para identificar el tipo de solicitud, su remitente y demás caracteres requeridos para que su destinatario establezca claramente el asunto a tratar. Este documento, junto con el formulario de inconformidades fue remitido a los correos electrónicos contacto@colpensiones.gov.co, atencion@colpensiones.gov.co, atencionalusuario@colpensiones.gov.co, colpensionestramites@colpensiones.gov.co y tramitesmedicinalaboral@colpensiones.gov.co. los que no fueron desconocidos por Colpensiones, sino que alega que no están autorizados para recibir este tipo de correspondencia, aunque en relación con los colpensionestramites@colpensiones.gov.co y tramitescolpensiones@colpensiones.gov.co. afirma que no se encuentran habilitados para recibir mensajes.

Ahora bien, por otro lado, se tiene que en el acta de notificación del dictamen en ningún aparte se informó al actor que las inconformidades contra el dictamen debían ser radicadas en el Punto de Atención Colpensiones, de manera presencial.

Respecto a esta última exigencia, enunciada en su defensa por la entidad, debe decir la Sala que en la C-951 de 2014 la Corte Constitucional declaró exequible el artículo 15 del artículo CPACA *“bajo el entendido que la exigencia de que las peticiones sean presentadas por escrito,* ***deberá ser motivada por la autoridad correspondiente mediante acto administrativo de carácter general****.” (Negrilla para resaltar).*

En ese sentido, no evidencia la Sala la justificación o el acto administrativo de carácter general emitido por Colpensiones que explique las razones por las cuales esa entidad exige que el trámite y los demás derivados de calificación de la capacidad laboral de los afiliados y beneficiarios deba hacerse de manera escrita a través de los formularios diseñados por ella para tales efectos y, mucho menos el porqué este trámite debe realizarse de manera presencial en los Puntos de Atención al Ciudadano del que dispone la entidad, cuando las medidas tomadas en virtud de la emergencia sanitaria declarada por el gobierno nacional por la pandemia generada por el Covid-19, privilegiaron los canales que favorezcan el aislamiento preventivo y el distanciamiento social.

Al respecto, la Sala de Casación Civil en sentencia STC3610-2020, se pronunció en este mismo sentido, al considerar que los correos electrónicos deben ser *“tratados como medios de convicción, aptos para tener por demostrado, no sólo las relaciones jurídicas existentes entre las partes, sino también el cumplimiento de las cargas procesales asignadas a cada una y, entre ellas (…)*”, precisión que si bien hace respecto a los procesos judiciales, es perfectamente aplicable a los trámites administrativos como lo es el caso que acá nos ocupa.

Lo expuesto, pone de manifiesto que no existe justificación alguna para que Colpensiones no diera trámite a las inconformidades formulas por el actor, excusada en la ausencia de diligenciamiento de formatos y radicación de documentos de manera presencial, cuando a su buzón de correo electrónico fueron remitidas oportunamente, siendo una carga desbordada, dadas las actuales condiciones sanitarias del país, la asistencia a las instalaciones de la entidad para adelantar un trámite en especial, que riñe de manera fragante con el derecho fundamental a la seguridad social, pues impide que el actor acredite los requisitos necesarios para acceder a una prestación económica derivada de su condición de salud.

Definido lo anterior, es del caso señalar que en esta instancia la entidad accionada afirma haber dado cumplimiento a la orden de tutela; no obstante, ninguna prueba trajo al respecto, motivo por el cual será confirmada en su integridad al protección ordenada en la sentencia que se revisa.

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: CONFIRMAR** la sentencia proferida por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Pereira, el 26 de mayo de 2021.

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

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

**Notifíquese y Cúmplase.**

Quienes Integran la Sala,

**JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ**

Magistrado Ponente

**PEDRO WILMAR MORENO V.** **GERMÁN DARÍO GÓEZ VINASCO**

Conjuez Magistrado