**CALIFICACIÓN PÉRDIDA DE CAPACIDAD LABORAL / TRÁMITE**

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…”

**CALIFICACIÓN PÉRDIDA DE CAPACIDAD LABORAL / INCUMPLIMIENTO DE LOS TÉRMINOS / VULNERA EL DEBIDO PROCESO**

Respecto al cumplimiento de términos, ha sido enfática la Corte Constitucional en sostener que las dilaciones injustificadas vulneran la garantía constitucional al debido proceso, consagrado en el artículo 29 superior, que 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…

**CALIFICACIÓN PÉRDIDA DE CAPACIDAD LABORAL / PAGO HONORARIOS JUNTA DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ**

Establece el artículo 2.2.5.1.20 del Decreto 1072 de 2015, que incorporó el Decreto 1352 de 2013 que el monto de los honorarios que se deberán 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”.

Providencia: Sentencia de 10 de noviembre 2023

Radicación Nro.: 66001310500420231025501

Accionante: Lucy Duque Jaramillo

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

Proceso: Acción de Tutela

Juzgado de Origen: Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Pereira

**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL**

**SALA LABORAL**

**MAGISTRADO PONENTE: JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ**

Pereira, diez de noviembre de dos mil veintitrés

Acta de Sala de Discusión N 0137 de 10 de noviembre de 2023

Procede la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira a decidir la impugnación de la **Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones** contra la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Pereira el día 2 de octubre de 2023, dentro de la **acción de tutela** que le adelanta la señora **Lucy Duque Jaramillo**, trámite en el que también fungen como demandadas las **Juntas Regional** y **Nacional de Calificación de Invalidez**.

## HECHOS QUE ORIGINARON LA ACCIÓN:

Informa la señora Lucy Duque Jaramillo que Colpensiones, mediante dictamen de fecha 3 de octubre de 2022, la calificó con 25.04%; que contra dicha valoración formuló inconformidades que fueron resueltas por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda, elevando el porcentaje de PCL a 65.29%, decisión frente a la cual Colpensiones formuló los recursos de reposición y en subsidio apelación, el primero resuelto mediante Resolución de fecha 21 de junio del año 2023 de manera negativa, concediéndose entonces la alzada formulada de manera subsidiaria, pero, a la fecha no se ha remitido el expediente ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, dado que el fondo público de pensiones no ha cancelado los honorarios que corresponde pagar a dicho órgano.

Por lo expuesto, considera que Colpensiones afecta los derechos fundamentales a la igualdad, debido proceso administrativo y seguridad social de los cuales es titular, por lo que reclama su protección y como medida de restablecimiento pide que se ordene a Colpensiones pagar los honorarios de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez para que se continúe con el trámite pertinente.

## TRÁMITE IMPARTIDO

La acción de tutela correspondió por reparto al Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Pereira, el cual, luego de admitirla por auto de 20 de septiembre del año que avanza, corrió traslado por dos (2) días a Colpensiones y a las Juntas Regional y Nacional de Calificación de Invalidez.

El Órgano calificador a nivel regional no se pronunció respecto a los hechos de la acción por tratarse de trámites adelantados ante Colpensiones; no obstante, afirmó que, en efecto, emitió la calificación de la actora y que en la actualidad el expediente se encuentra pendiente de ser remitido a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez conforme lo dispone el artículo 43 del Decreto 1352 de 2013.

A las pretensiones se opuso alegando que no se ha tramitado la apelación formulada por causas atribuibles al fondo de pensiones, toda vez que, por mandato legal, está prohibida la remisión de un expediente a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez sin la constancia del pago realizado por los fondos de pensiones de los honorarios de la segunda instancia, frente a los cuales señaló no estar autorizada a recibir ni a elaborar la factura por la cancelación del tal concepto.

Frente a su responsabilidad en el trámite, señaló que de acuerdo con lo previsto en el artículo 43 del Decreto 1352 de 2013 cuenta con dos días para remitir el expediente a la Junta Nacional de Invalidez, una vez se acredite el pago de los honorarios de esa entidad con la transferencia o consignación de la suma que corresponde y no con el acto administrativo expedido por Colpensiones, por medio del cual se ordena el referido pago.

Por último, precisa que la tutela se encuentra consagrada para proteger derechos constitucionales que se encuentren amenazados, más no para amparar o pronunciase sobre garantías que no han sido desconocidas o situaciones futuras, por lo que solicita que se declare improcedente la solicitud de amparo elevada por la actora.

La Junta Nacional de Calificación de Invalidez a su turno informó que la responsabilidad de esa entidad se origina cuando recibe el expediente proveniente del calificador a nivel regional, el cual es ingresado conforme el turno de llegada y en ese mismo orden se atiende cada caso, de donde emerge claro que, al no haber sido remitido el expediente a esa entidad, le es ajena la controversia que ocupa la atención de la jurisdicción constitucional.

Indicó también que no está llamada a expedir ningún documento para que se realice el pago de los honorarios previstos para tramitar la alzada, dado que ello se hace de manera anticipada, tal como lo prevé el artículo 43 del decreto 1352 de 2013.

Por último, precisó que no es el superior jerárquico ni administrativo de las entidades de seguridad social, por lo tanto, no ostenta potestades disciplinarias ni sancionatorias respecto a los órganos calificadores de primera instancia.

Colpensiones integró la litis haciendo un recuento de lo que aconteció en el trámite administrativo previo a esta acción, para luego confirmar que, frente al recurso que presentó en contra del dictamen proferido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Risaralda, no ha cancelado los honorarios del calificador en segunda instancia, ya que solo hasta que tuvo conocimiento de la solicitud de amparo, procedió a dar traslado al área respectiva para realizar las validaciones del caso y estudiar la procedencia del pago que se reclama por vía de tutela.

Como argumentos adicionales en su defensa, advirtió el carácter subsidiario de la tutela para discutir acciones y omisiones de la administración y resaltó la competencia del juez constitucional y su obligación de velar por el patrimonio público.

Llegado el día del fallo, la juez *a-quo* amparó los derechos fundamentales a la seguridad social y al debido proceso de titularidad de la señora Lucy Duque Jaramillo al advertir que Colpensiones no ha cumplido con la carga que legalmente le corresponde, esto es, el pago de los honorarios a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, entorpeciendo con ello el trámite adelantado por la tutelante tendiente a que se determine el porcentaje en que se ha disminuido su capacidad laboral.

Consecuente con lo expuesto, ordenó a Colpensiones realizar el pago de dichos emolumentos y al órgano calificador a nivel regional, a su turno, le ordenó proceder con la remisión del expediente a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, una vez se surta lo anterior.

Inconforme con tal decisión, Colpensiones la impugnó indicando que no tiene registrado en su sistema la solicitud de pago proveniente de la Junta Regional de Calificación de Invalidez ni conoce la decisión por medio de la cual fue concedido el recurso formulado por esa entidad.

Por lo demás, trajo a colación los mismos argumentos expuestos al momento de dar respuesta a la acción, insistiendo en la improcedencia de la tutela para solicitar derechos económicos, como los aquí reclamados por la actora.

Encontrándose el expediente en esta Sala de Decisión para decidir lo pertinente, Colpensiones allegó escrito por medio del cual afirma dio cumplimento al fallo de tutela, aportando como evidencia el oficio remitido al demandante en el que le informa que procedió con el pago de los honorarios de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez y la comunicación que envió a ésta última entidad informando que asumió el valor de tal concepto.

## CONSIDERACIONES DE LA SALA

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

***¿La ausencia en el pago de los honorarios de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, vulnera los derechos fundamentales de la accionante?***

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

**1. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN 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*”.

Respecto al cumplimiento de términos, ha sido enfática la Corte Constitucional en sostener que las dilaciones injustificadas vulneran la garantía constitucional al debido proceso, consagrado en el artículo 29 superior, que 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.

Al respecto dijo esa Alta Magistratura en sentencia T-259 de 2017 que:

“Teniendo en cuenta que este derecho hace referencia al comportamiento que deben adoptar las autoridades administrativas en ejercicio de sus funciones con el fin de garantizar los derechos de las personas que puedan resultar afectados por sus decisiones, la jurisprudencia de esta Corporación[[18]](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-259-17.htm#_ftn18) ha indicado que “*hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo, entre otros, los derechos a: (i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a* ***que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas,*** *(iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso”.*[***[19]***](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-259-17.htm#_ftn19)(Énfasis agregado)

*Sin embargo, en Sentencia C-089 de 2011 esta Corporación señaló que las garantías en el derecho al debido proceso se dividen en dos (2), a saber, en previas y posteriores.* ***Las garantías mínimas previas*** *son aquellas que necesariamente deben cobijar la expedición y ejecución de cualquier acto o procedimiento administrativo, como por ejemplo: (i) el acceso libre y en condiciones de igualdad a la justicia, (ii) el juez natural, (iii) el derecho de defensa, (iv) la razonabilidad de los plazos y (v) la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces, entre otras y,* ***las garantías mínimas posteriores*** *se refieren a la posibilidad de cuestionar la validez jurídica de una decisión administrativa, a través de los recursos previstos en la vía gubernativa y la jurisdicción contenciosa administrativa”*.

**3.** **DEL PAGO DE LOS HONORARIOS A LAS JUNTAS DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ.**

Establece el artículo 2.2.5.1.20 del Decreto 1072 de 2015, que incorporó el Decreto 1352 de 2013 que el monto de los honorarios que se deberán 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.

2) 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**. **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*.*

**5. CASO CONCRETO**

De acuerdo con la impugnación presentada por Colpensiones, esta entidad alega no tener conocimiento de la decisión tomada por la Junta Regional de Calificación respecto al recurso de apelación que se interpuso contra el dictamen proferido en el caso de la señora Lucy Duque Jaramillo, como tampoco del requerimiento efectuado por esa entidad para proceder con el pago de los honorarios de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

Revisado el expediente, se puede evidenciar que, contrario a esa afirmación, la Junta Regional de Calificación de Invalidez aportó al plenario copia del oficio dirigido al fondo público de pensiones por medio del cual le puso en conocimiento la resolución a través de la cual fue resuelto el recurso de reposición y concedido el de apelación, ambos formulados por Colpensiones. En esa misiva se la informa a la impugnante que debe asumir el pago de los honorarios para que se surta la segunda instancia, presupuesto que debe ser cumplido antes de la remisión del expediente a su homónima nacional -*numeral 06 del cuaderno digital de primera instancia*-. Esta documentación fue enviada a la destinataria a través del correo electrónico, tal como se evidencia en el numeral 7 del cuaderno digital de primera instancia.

Conforme lo hasta aquí expuesto, no encuentra la Sala justificación para la omisión en la que ha incurrido Colpensiones, pues no sólo es la interesada en que se defina el asunto, dado que fue quien controvirtió el dictamen de pérdida de capacidad laboral emitido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez, sino que, con independencia de ello, conforme se indicó líneas atrás, la normatividad que regula el asunto le impone carga económica que pretende evadir, omisión que deja en evidencia la afectación de los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social de los cuales es titular la señora Lucy Duque Jaramillo.

De acuerdo con lo expuesto, acertada estuvo la decisión de primer grado que advirtió la vulneración de las garantías fundamentales ya referidas por parte del fondo de pensiones accionado, procediendo a protegerlas.

En lo que toca con el cumplimiento de la orden de primera instancia, tendrá que mantenerse, pues a pesar de que la impugnante manifestó haber actuado de conformidad, no aportó pruebas del pago efectivo de los honorarios a su cargo y, al consultar la página del órgano calificador nacional en el enlace <https://app.digitalmedic.co/consulta/JNCI/calificacion>, no se evidenció la radicación del expediente de la tutelante.

Conforme lo dicho, la decisión de primer grado será confirmada en su integridad.

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** de la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Pereira el día 2 de octubre de 2023.

**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

**ANA LUCÍA CAICEDO CALDERÓN GERMÁN DARÍO GÓEZ VINASCO**

Magistrada Magistrado

Con impedimento