SEGURIDAD SOCIAL / CALIFICACIÓN PCL / ACCIÓN DE TUTELA / SUBSIDIARIEDAD

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… 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.

SEGURIDAD SOCIAL / ENTIDADES RESPONSABLES DE LA CALIFICACIÓN

Establece el artículo 142 del Decreto 2012, que modificó el artículo 41 de la ley 100 de 1993 que “Corresponde a… 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…”

SEGURIDAD SOCIAL / DEBIDO PROCESO / CUMPLIMIENTO DE LOS TÉRMINOS

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.

SEGURIDAD SOCIAL / PAGO DE LOS HONORARIOS DE LA JUNTA DE CALIFICACIÓN

Frente a la necesidad de que sea expedida la factura electrónica por parte de los órganos calificadores para dar continuidad al proceso de calificación, advierte la Sala que tal argumento no es de recibo…, porque la normatividad que reglamenta la organización y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez no prevé la expedición de la factura electrónica que reclama 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…

Providencia: Sentencia de 12 de septiembre 2023

Radicación Nro.: 660013105004202301021901

Accionante: Alba Lucía Ramírez Ramírez

Accionados: Colpensiones y la Juntas Regional 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, doce de septiembre de dos mil veintitrés

Acta de Sala de Discusión N 109 de 12 de septiembre 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 31 de julio de 2023, dentro de la **acción de tutela** que le adelanta la señora **Alba Lucía Ramírez Ramírez**, donde también funge como accionada la **Junta Regional de Calificación de Invalidez**.

## HECHOS QUE ORIGINARON LA ACCIÓN:

Informa la señora Alba Lucía Ramírez Ramírez que, luego de iniciar el proceso de calificación ante Colpensiones, fue valorada por esa entidad con un 30.75% de pérdida de la capacidad laboral, estructurada el 12 de abril de 2023; que contra dicha decisión fueron manifestadas inconformidades el día 29 de junio de 2023 sin que a la fecha se tenga noticia del pago de honorarios por parte del fondo de pensiones público ni la remisión del expedienta a la Junta Regional de Calificación de Invalidez, lo que ha impedido que se continúe con el trámite que ha iniciado en procura de acceder a la prestación que cubre el respectivo riesgo.

Por lo expuesto, considera que la omisión de Colpensiones vulnera los derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital y al debido proceso de los cuales es titular, por lo que reclama su protección por esta vía y, como medida de restablecimiento, pretende que se ordene a Colpensiones pagar los honorarios de la Junta Regional de Calificación de Invalidez y remitir el expediente a esa entidad 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 18 de julio del año que avanza, corrió traslado por dos (2) días a Colpensiones y a la Junta Regional de Calificación de Invalidez, en orden a que se pronuncien en torno a los hechos de la acción y ejerzan el derecho de defensa.

Colpensiones integró la litis formando que las inconformidades presentadas en término por la Alba Lucía Ramírez Ramírez respecto al dictamen emitido por esa entidad el día 20 de junio de 2023, serían incluidas para estudio y que, de ser pertinentes, se les daría el trámite previsto en el artículo 142 del Decreto 019 de 2012.

Indicó además que, si bien se evidencia mora en el procedimiento, ello no legitima a la actora para impetrar la acción de tutela reclamando el pago de los honorarios de la Junta Regional y el traslado de expediente, pues primero debe agotarse el procedimiento administrativo y luego el trámite judicial.

Refiere que en este asunto, dada la naturaleza subsidiaria y residual de la acción de tutela, la misma no procede, pues considera que no es el medio para discutir las omisiones de la administración, ya que para ello fueron previstos los mecanismos ordinarios de defensa judicial, dentro de los que se cuentan los procesos cuyo conocimiento le fueron asignados al juez laboral, cuya órbita de competencia no debe ser invadida por su par constitucional, máxime cuando, como en este caso, no se demostró la afectación de los derechos fundamentales de la accionante, ni el perjuicio irremediable como presupuesto necesario para que la justicia constitucional intervenga de manera definitiva o transitoria.

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 Alba Lucía Ramírez Ramírez al advertir que Colpensiones no ha cumplido con la carga que legalmente le corresponde, esto es, el pago de los honorarios a la Junta Regional 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, así como la remisión del expediente al órgano calificador a nivel regional, el cual, de paso sea dicho, fue desvinculado del presente trámite, al no ser responsable de la afectación de las garantías fundamentales protegidas en esta oportunidad.

Inconforme con tal decisión Colpensiones la impugnó trayendo a colación similares argumentos a los expuestos al momento de dar respuesta a la acción, adicionando lo relacionado con la normatividad que regula el pago de honorarios a las Juntas de Calificación de Invalidez, para señalar que se requiere que estas entidades remitan al fondo público de pensiones la factura electrónica de conformidad con la normatividad vigente, argumento que soportó con jurisprudencia del Consejo de Estado, conceptos emitidos por entidades como Colombia Compra Eficiente y la DIAN, algunos artículos del Estatuto Tributario y su normatividad interna.

También expone, dentro de su discurso defensivo, la obligación que tiene todos los funcionarios judiciales, incluyendo la jurisdicción constitucional, de velar por el patrimonio público.

## 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 Regional 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 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*”.

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**

En este asunto, desde el libelo inicial la actora identificó a Colpensiones como la entidad que venía afectando los derechos fundamentales cuya protección pretende por esta vía, por no haber cancelado los honorarios de la Junta Regional de Calificación de Invalidez, entidad que tiene a su cargo definir las inconformidades expuestas respecto a la valoración que, en primera oportunidad, le realizó el fondo público de pensiones, dentro del proceso de calificación que inició con el fin de que se establezca el grado de invalidez que padece.

Colpensiones se defendió señalando la improcedencia de la acción de tutela para definir inconformidades como la planteada por el accionante, la ausencia del perjuicio irremediable que justifique la intervención del juez de tutela en estos asuntos y la necesidad de que la Junta de Calificación de Invalidez le remita la factura electrónica en orden a realizar el pago anticipado de los honorarios de dichos Órganos.

Frente al caso, advierte la Sala que la acción de tutela resulta procedente en estos eventos, dado que no se está controvirtiendo la valoración efectuada al demandante, sino el impulso procesal del trámite de calificación, entorpecido por la entidad encargada de cancelar los honorarios al órgano calificador que debe resolver las inconformidades presentadas en contra del dictamen rendido en primera oportunidad y que, según indica en su escrito defensivo, fueron presentadas de manera oportuna por la demandante.

Definido lo anterior, cabe señalar que no encuentra la Sala justificación para la omisión en la que ha incurrido Colpensiones, cuando la normatividad que regula el asunto le impone dicha carga y en tal virtud emerge palmaria la afectación de los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social de los cuales es titular la señora Alba Lucía Ramírez Ramírez por parte de esa AFP, que solo atina a señalar que “*el caso se encuentra en estudio para validar la procedencia del pago de honorarios*”.

Frente a la necesidad de que sea expedida la factura electrónica por parte de los órganos calificadores para dar continuidad al proceso de calificación, advierte la Sala que tal argumento no es de recibo, primero porque la normatividad que reglamenta la organización y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez no prevé la expedición de la factura electrónica que reclama 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 procedan a ello y, segundo porque de requerir Colpensiones la factura para efectos tributarios, deberá solicitarla a la Junta, sin que, bajo ninguna circunstancia, ello pueda dilatar el trámite de valoración de los usuarios.

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 ese sentido, sería del caso confirmar la orden impartida por el Juzgado, si no fuera porque Colpensiones comunicó a esta Sede el cumplimiento de la orden de tutela impartida por el juzgado de primer grado, lo cual puede corroborarse al consultar con el número de cedula de la actora en la página del órgano calificador nacional en el enlace <https://app.digitalmedic.co/consulta/JRCIR/calificacion> donde se pudo establecer que el expediente de la señora Ramírez Ramírez ya fue radicado y le fue asignada Sala el día 31 de agosto de 2023, razón suficiente para declarar 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**: **REVOCAR** el **ORDINAL SEGUNDO** de la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Pereira el día 31 de julio de 2023.

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

**TERCERO: CONFIRMAR** en todo lo demás la providencia impugnada

**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 GERMÁN DARÍO GÓEZ VINASCO**

Magistrada Magistrado

En compensación por habeas corpus