

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE ARAUCA
SALA ÚNICA DECISIÓN



Magistrada Ponente:
LAURA JULIANA TAFURT RICO

PROCESO	ACCIÓN DE TUTELA DE SEGUNDA INSTANCIA
SENTENCIA	GENERAL N° 012 – SEGUNDA INSTANCIA N° 009
ACCIONANTE	JOSÉ SAMUEL SIERRA CARRILLO
ACCIONADOS	COLPENSIONES y JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ
RADICADO	81-736-31-84-001-2022-00681-01
RADICADO INTERNO	2022-00452

Aprobado por Acta de Sala **No. 040**

Arauca (Arauca), veintiséis (26) de enero de dos mil veintitrés (2022)

I. OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala a resolver la *impugnación* interpuesta por la accionada **COLPENSIONES**, frente al fallo proferido el 29 de noviembre de 2022 por el Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Saravena (Arauca), que concedió el amparo de los derechos fundamentales a la *seguridad social y debido proceso*, del señor **JOSÉ SAMUEL SIERRA CARRILLO** dentro de la acción de tutela que instauró contra la recurrente y la **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ**, trámite al que fue vinculada la **NUEVA EPS**.

II. ANTECEDENTES

Expuso el accionante que debido a las graves patologías que padece el 6 de julio de 2022, la Nueva EPS expidió el dictamen n.º 13494219 mediante el cual le estableció una pérdida de la capacidad laboral de origen común de 61.30%.

El 10 de septiembre de 2022 Colpensiones presentó inconformidad

contra el dictamen y solicitó la remisión del expediente a la Junta Regional de Calificación de Invalidez para que resolviera lo pertinente, por lo que el 14 de septiembre de 2022, la Nueva EPS en nombre de Colpensiones *«elevó la solicitud de pago de honorarios a la Junta Regional de Calificación de Invalidez»* para la práctica del nuevo dictamen.

Reprocha el actor que a la fecha de interposición de esta acción no ha obtenido información sobre el pago de los honorarios a la Junta Regional de Calificación de Invalidez ni la fecha del examen, y que ha acudido en varias ocasiones a las oficinas de Colpensiones en Arauca, donde se limitan a informarle que el asunto está en trámite y que debe esperar, demora que *«afecta su derecho a tener una pensión digna en su calidad de trabajador y cotizante del sistema de seguridad social»*.

Con base en lo anterior, pidió el amparo de los derechos fundamentales a la *seguridad social* y el *debido proceso*; y, en consecuencia, se ordene a Colpensiones *«realizar el pago de los honorarios para la calificación PCL en la Junta Regional de Invalidez»* y a la respectiva Junta expedir *«lo más pronto posible»*¹ la calificación de PCL.

Aportó las siguientes pruebas²: **(i)** copia de la historia clínica expedida el 13 de octubre de 2022 por Myt Salud; **(ii)** copia del dictamen de pérdida de capacidad laboral n.º 13494219 de 6 de julio de 2022 expedido por la Nueva EPS, que estableció un PCL de 61,30% de origen común con fecha de estructuración 5 de mayo de 2022; **(iii)** correos electrónicos de 7 de septiembre de 2022 a través de los cuales se notificó el dictamen n.º 13494219; **(iv)** copia del oficio BZ 2022_12839673 de 10 de septiembre de 2022 mediante el cual Colpensiones manifestó inconformidad contra el dictamen n.º 13494219 de 6 de julio de 2022; y **(v)** oficio DRM-CGA- 014283 -22 de 14 de septiembre de 2022 de la Nueva EPS y dirigido a Colpensiones, por el cual se solicita copia de la consignación de los honorarios a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá, ante la inconformidad manifestada por ese fondo de pensiones respecto de la primera calificación

¹ Cuaderno del Juzgado. 01AccionTutela. F. 6.

² Cuaderno del Juzgado. 01AccionTutela. F. 8 a 27.

de pérdida de la capacidad laboral.

2.1. Sinopsis procesal

Presentada el 16 de noviembre de 2022 la acción constitucional³, esta fue asignada por reparto al Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Saravena (Arauca), autoridad judicial que mediante auto del día siguiente⁴, la admitió contra Colpensiones y la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca y vinculó a la Nueva EPS.

Notificada la admisión, las entidades llamadas al proceso se pronunciaron en los siguientes términos:

2.1.1. Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca⁵

Informó que revisada las bases de datos y documentos de los casos que reposan en esa Junta «se observa que *NO EXISTE REGISTRO de solicitud de calificación del paciente por parte de alguna de las Entidades de Seguridad Social*» y, por tanto, tampoco pago de honorarios.

Precisó que de conformidad con el artículo 142 del Decreto 019 de 2012, le corresponde calificar en primera oportunidad a la entidad de seguridad social encargada de asumir el riesgo de las contingencias presentadas por los trabajadores y de encontrarse en desacuerdo frente a la misma, dentro del término legal será la Junta Regional que corresponda, según el lugar de residencia de la persona que será calificada, quien dirima la controversia suscitada, cuya decisión será apelable ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

2.2.2. Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones)⁶

Manifestó que ciertamente la entidad interpuso manifestación de

³ Cuaderno del Juzgado. 02ActaReparto.

⁴ Cuaderno del Juzgado. 04AutoAdmisorio.

⁵ Cuaderno del Juzgado. 06RespuestaJuntaRegionalInvalidez.

⁶ Cuaderno del Juzgado. 07RespuestaColpensiones.

inconformidad en contra el dictamen n.º 13494219 del 6 de julio de 2022 por el que Nueva EPS SA calificó en primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral de origen común del ciudadano José Samuel Sierra Carrillo y que remitió *«el caso a la dirección de Medicina Laboral con el fin de que valide la procedencia del pago de honorarios de la Junta Regional de Calificación de Invalidez, una vez se tenga la respuesta se pondrá en su conocimiento»*.

Adujo que la tutela era improcedente por carecer del presupuesto de la subsidiariedad, porque el accionante pretende que le sean reconocidos derechos que son de conocimiento del juez ordinario competente a través de los mecanismos legales establecidos para ello.

2.2.3. Nueva EPS⁷

Señaló que el 6 de julio de 2022 emitió en primera instancia dictamen de pérdida de la capacidad laboral, con un PCL del 61,30% origen enfermedad común; que dicho dictamen fue notificado a las partes el 7 de septiembre de 2022, ante lo cual la AFP Colpensiones presentó inconformidad el 10 de septiembre 2022; por lo que el 15 de septiembre de 2022 la Nueva EPS *«solicitó a la AFP el pago de honorarios para enviar el expediente a la Junta regional de Calificación de Invalidez de Bogotá DC y Cundinamarca»*, sin embargo, a la fecha la AFP Colpensiones no ha realizado el respectivo pago.

Por lo anterior, solicitó su desvinculación de la presente acción de tutela, por no ser la entidad llamada a atender lo pretendido por el accionante.

2.4. La sentencia impugnada⁸

Mediante providencia del 29 de noviembre de 2022, el Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Saravena (Arauca), concedió la

⁷ Cuaderno del Juzgado. 08RespuestaNuevaEps.

⁸ Cuaderno del Juzgado. 08Sentencia.pdf.

protección de los derechos fundamentales a la *seguridad social y debido proceso* del accionante; y, en consecuencia, dispuso:

«(...) **SEGUNDO. - ORDENAR** a COLPENSIONES, por intermedio de su representante legal y/o quien haga sus veces, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contados a partir de LA NOTIFICACIÓN de este fallo, CANCELE el valor de los HONORARIOS a la Junta Regional de Calificación de Invalidez competente, a fin de que proceda a evaluar inmediatamente al señor JOSE SAMUEL SIERRA CASTILLO, y determine el porcentaje de pérdida de capacidad laboral.

En caso de que la decisión de primera instancia sea impugnada, los honorarios de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez también serán asumidos por COLPENSIONES.

TERCERO. - ORDENAR a NUEVA EPS por intermedio de su representante legal y/o quien haga sus veces, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contados a partir de LA NOTIFICACIÓN de este fallo, REMITA el expediente a la Junta Regional de Calificación de Invalidez competente, a fin de que proceda a revisar el dictamen emitido al señor JOSE SAMUEL SIERRA CASTILLO, y determine el porcentaje de pérdida de capacidad laboral.

Como eje central de su argumentación, advirtió que:

«(...) la actuación de las accionadas está esquivando la obligación que por ley les corresponde en este caso enviar el expediente para la resolución de la inconformidad presentada en la oportunidad legal y el de asumir el costo de los honorarios de la Junta Regional de Calificación de Invalidez. En tal sentido, se debe indicar que conforme al artículo 17 de la Ley 1562 de 2012, y la citada jurisprudencia, le corresponde legalmente a COLPENSIONES sufragar los HONORARIOS para que la Junta Regional de calificaciones proceda a la revisión del dictamen emitido por NUEVA EPS, los cuales son indispensables para que siga el proceso y el/la accionante acceda a una calificación definitiva de su pérdida de capacidad laboral.

De lo analizado, se desprende no solo el incumplimiento de los deberes de NUEVA EPS y COLPENSIONES en lo que a ellos corresponde legal y reglamentariamente pues que, la primera no ha enviado el expediente completo a la Junta de calificaciones y la segunda no ha accedió al pago de los honorarios correspondientes, o al menos no hay prueba siquiera sumaria de ello dentro del expediente; por lo que dicho incumplimiento configura una verdadera vulneración de derechos fundamentales que hacen viable la intervención del Juez Constitucional en sede de tutela, pues la definición de la pérdida de capacidad laboral de el/la señor/a JOSÉ SAMUEL SIERRA CARRILLO, l@ hace acreedor/a de ser un sujeto de especial protección debido a la condición de vulnerabilidad en la que se encuentra por su estado de salud calamitoso.

De entrada aparece una vulneración clara de su derecho al debido proceso, que tiene como componente, no solo la posibilidad de interponer los recursos en contra de las decisiones que se adoptan en sede administrativa o judicial, sino también el derecho a que los recursos oportunamente interpuestos sean decididos en los plazos previstos en la ley, y si bien es cierto la inconformidad frente al dictamen emitido no fue planteada por él directamente, no es menos cierto que su no resolución a él es a quien afecta directamente ya que lo que se ha visto truncado por la desidia de NUEVA EPS

Y COLPENSIONES, en enviar el expediente y pagar los honorarios a la junta que son un prerequisite para que se surta la revisión que COLPENSIONES propuso, trasladando al/la usuari@ las consecuencias adversas de la demora en estas gestiones que se requiere para que el trámite prosiga su curso normal ante la Junta Regional (...).

El 5 de diciembre de 2022, a solicitud de la parte accionante, el Juzgado corrigió la parte resolutive de la anterior decisión, en el sentido de señalar que el apellido correcto del actor es SIERRA CARRILLO.

2.5. La impugnación⁹

Inconforme con la decisión, Colpensiones la impugnó, en síntesis, porque *«lo solicitado por el accionante por vía de tutela, desnaturaliza este mecanismo de protección de carácter subsidiario y residual frente a los derechos invocados cuando no han sido sometidos a los procedimientos pertinentes e idóneos. Adicionalmente de los documentos que obran en el expediente de tutela, no se ha logrado demostrar la eventual amenaza u ocurrencia de un perjuicio irremediable, por lo que en el presente asunto no se amerita la intervención del Juez constitucional, por lo tanto, la accionante deberá agotar los procedimientos administrativos y/o judiciales establecidos para tal fin en caso de considerarlo pertinente»*.

Posteriormente, informó sobre el cumplimiento del fallo de tutela para lo cual aportó copia del oficio ML-H 13957 de 2022 mediante el cual canceló los honorarios a la Junta Regional de calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, así como el correo electrónico enviado el 29 de noviembre 2022 a la Nueva EPS y a la citada Junta por el cual comunica el respectivo pago y pide a la Nueva EPS la remisión del expediente para lo pertinente¹⁰.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Competencia

Es competente este Tribunal para desatar la *impugnación* formulada dentro del término legal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32

⁹ Cuaderno del Juzgado. 12EscritoImpugnacionTutela.

¹⁰ Cuaderno del Juzgado. 16CumplimientoFalloTutela.

del Decreto 2591 de 1991, reglamentario del artículo 86 de la Carta Política.

3.2. Problema jurídico

Corresponde a esta Corporación determinar si es procedente ratificar la orden del *a quo* que amparó los derechos fundamentales a la *seguridad social y debido proceso* de José Samuel Sierra Carrillo, o si, por el contrario, como lo sostiene Colpensiones se debe revocar la protección.

3.3. Requisitos de procedibilidad

De manera preliminar verificará esta Sala si la acción de tutela cumple con los requisitos de procedibilidad.

Sin necesidad de ahondar en mayores consideraciones, se encuentran cumplidos los presupuestos generales para la procedibilidad de la acción de tutela, pues se encuentran acreditadas la legitimación en la causa por *activa*¹¹ y *pasiva*¹², al igual que la *relevancia constitucional*¹³ e *inmediatez*¹⁴.

Respecto al presupuesto de la *subsidiariedad* de la acción de tutela, la Corte Constitucional ha advertido de manera insistente, que la protección constitucional es un mecanismo *residual* y *subsidiario* empleado ante la *vulneración o amenaza de derechos fundamentales* cuando no se cuente con mecanismos legales de defensa, salvo que se esté en presencia de un *perjuicio irremediable*, evento en el cual podrá estudiarse su viabilidad como *mecanismo transitorio*. La tutela reconoce la validez y viabilidad de los recursos ordinarios creados en defensa de los derechos de las personas, de allí la preeminencia legal de su empleo y el carácter suplementario del amparo constitucional¹⁵.

¹¹ A cargo del accionante José Samuel Sierra Carrillo, quien interpuso la tutela directamente

¹² De Colpensiones, entidad que manifestó inconformidad respecto de la primera calificación de pérdida de la capacidad laboral del actor.

¹³ Al alegarse la presunta trasgresión de los derechos fundamentales a la seguridad social y debido proceso.

¹⁴ Por cuanto fue interpuesta en un término razonable, oportuno y proporcional al acontecimiento que inició esta acción, el dictamen de PCL fue notificado el 7 de septiembre de 2022.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-682 de 2011. M.P. Nilson Pinilla - T-580 de julio 26 de 2006, M. P. Manuel José Cepeda

En este caso pretende el accionante que Colpensiones garantice la realización del dictamen de pérdida de capacidad laboral por parte de la respectiva Junta Regional de Calificación de Invalidez, ante la inconformidad presentada respecto de la primera valoración que hizo la Nueva EPS, por lo en principio la acción de tutela no es el mecanismo pertinente sino que la competencia se encuentra radicada en la jurisdicción ordinaria laboral.

Sin embargo, en el presente asunto, dicho mecanismo no es eficaz, en los términos del numeral 1 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, dadas las condiciones particulares del peticionario quien requiere una definición concreta y oportuna de su capacidad laboral si en cuenta se tiene que, según material aportado al expediente, su PCL es de 61,30%, lo que dificulta la posibilidad de conseguir trabajo, y el desarrollo de un proceso ordinario laboral, podría afectar las condiciones de una vida digna, lo cual se torna ineficaz.

3.4. Supuestos jurídicos

3.4.1. Del derecho fundamental al debido proceso.

El artículo 29 de la Constitución Política dispone, entre otras cosas, que el debido proceso *«se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas»*. El alcance de este derecho fundamental ha sido fijado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional que lo define como aquel conjunto de garantías señaladas en el ordenamiento jurídico, a través de las que se procura la *«protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia»*¹⁶.

De esta forma, dentro del contenido de dicho derecho fundamental, el desarrollo de los trámites judiciales o administrativos en un tiempo razonable, conforme lo prescribe el ordenamiento jurídico, es uno de los elementos constitutivos para que la justicia sea una realidad. De manera

¹⁶ Corte Constitucional, sentencia C-341 de 2014, reiterada en la SU-274 de 2019.

que la tardanza injustificada en las actuaciones judiciales o administrativas, «*constituye una barrera para el goce efectivo del derecho de acceso a la administración de justicia*»¹⁷ cuyo fundamento sienta su base en el debido proceso.

3.4.1.1. Del debido proceso administrativo

La reiterada jurisprudencia constitucional tiene decantado que el debido proceso administrativo se materializa cuando se garantizan los derechos a:

«(i) ser oído durante toda la actuación; (ii) la notificación oportuna y de conformidad con la ley; (iii) **que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas**; (iv) que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación; (v) que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico; (vi) gozar de la presunción de inocencia; (vii) el ejercicio del derecho de defensa y contradicción; (viii) solicitar, aportar y controvertir pruebas; y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso». (Negrilla fuera de texto)

Al punto, la Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que la aplicación del derecho al debido proceso no es dable únicamente para trámites judiciales, sino también para todas las actuaciones administrativas, con el fin de que se materialice la eficacia de los derechos a la seguridad jurídica y a la defensa de las personas que concurren a la Administración, por lo que, todas las autoridades con función administrativa deben ejercer sus actividades con la plena observancia de los mandatos constitucionales y legales para la debida garantía de los derechos de las personas.

3.4.2. De la seguridad social como derecho fundamental

Conforme lo estableció la Declaración Universal de los Derechos Humanos, «*Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada*

¹⁷ Corte Constitucional, entre otras, sentencias T-494 de 2014, T-421 de 2018 y T-286 de 2020

Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad¹⁸», misma garantía establecida en el artículo 16 de la Declaración Americana de los Derechos de la Persona¹⁹.

Nuestro ordenamiento jurídico consagra en el artículo 48 de la Constitución Política que la seguridad social es *«un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad en los términos que establezca la ley (...)»*, asimismo, es catalogado como un derecho irrenunciable que debe ser garantizado a todos los habitantes del territorio nacional²⁰.

Por ello, desde antaño la Corte Constitucional definió que el derecho a la seguridad social *«surge como un instrumento a través del cual se le garantiza a las personas el ejercicio de sus derechos subjetivos fundamentales cuando se encuentran ante la materialización de algún evento o contingencia que mengüe su estado de salud, calidad de vida y capacidad económica, o que se constituya en un obstáculo para la normal consecución de sus medios mínimos de subsistencia a través del trabajo»²¹*, ello con el fin de salvaguardar a las personas de contingencias como enfermedad, invalidez o vejez, que puedan afectar sus ingresos, a tal punto de desmejorar su vida en condiciones dignas.

3.4.3. Del dictamen de pérdida de capacidad laboral.

Para determinar la pérdida de capacidad laboral, el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 142 del Decreto Ley 019 de 2012, establece que corresponde a la:

*«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***

¹⁸ Artículo 22.

¹⁹ «Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia».

²⁰ Numeral 2o. artículo 48 Constitución Política de Colombia.

²¹ Sentencia T-690 de 2014. M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez

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 (...).* (Negrilla y subraya fuera de texto)

De lo anterior, resulta palmario que la emisión del dictamen constituye una obligación que recae en las entidades del sistema de seguridad social, como los fondos de pensiones, las administradoras de riesgos laborales, las entidades promotoras de salud y las compañías de seguros cuando el examen guarde relación con la ocurrencia del siniestro amparado mediante una póliza.

Al respecto, la Corte Constitucional ha explicado que el objetivo del citado artículo es «establecer la posibilidad de cuestionar la decisión que haya sido adoptada en ‘primera oportunidad’. Se da un término (diez días) a la persona interesada para “manifestar su inconformidad” ante la entidad, que tiene el deber de **“remitirlo a las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez del orden regional” en el término fijado (cinco días)**»²² (Negrilla fuera de texto).

La legislación existente en esta materia busca garantizar el recto y adecuado trato de los derechos fundamentales de las personas por parte de la Administración, y por ello «involucra la acción coordinada tanto del afiliado como de diferentes instituciones que integran ese sistema»²³, de tal suerte, que las disposiciones frente a los términos fijados para la apelación del dictamen en primera medida, así como el deber de las entidades del sistema de remitir el expediente del trabajador a las juntas regionales, son claras y responden a una finalidad legítima. Con lo cual su observancia por parte de las entidades del sistema de seguridad social no es opcional.

3.4.3.1. De las juntas de calificación de invalidez y el pago de honorarios.

²² Corte Constitucional, sentencia C-120 de 2020.

²³ Corte Constitucional, sentencia T-115 de 2018.

De conformidad con el artículo 2.2.5.1.4 del Decreto 1072 de 2015, «*Las juntas regionales y nacional de calificación de invalidez son organismos del sistema de la seguridad social integral del orden nacional, de creación legal, adscritas al Ministerio del Trabajo con personería jurídica, de derecho privado, sin ánimo de lucro, de carácter interdisciplinario, sujetas a revisoría fiscal, con autonomía técnica y científica en los dictámenes periciales, cuyas decisiones son de carácter obligatorio*». De igual manera, los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993 establecen que, el fin primordial de las Juntas de Calificación de Invalidez es «*la evaluación técnica científica del grado de pérdida de la capacidad laboral de los individuos que se sirven del sistema general de seguridad social*».

A su turno, el artículo 2.2.5.1.16 del referido Decreto señala que «*las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez recibirán de manera anticipada por la solicitud de dictamen, sin importar el número de patologías que se presenten y deban ser evaluadas*», el pago de los honorarios que la misma norma define.

Por su parte, el artículo 17 de la Ley 1562 de 2012 dispone que «los honorarios que se deben cancelar a las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez, de manera anticipada, serán pagados por la Administradora del Fondo de Pensiones en caso de que la calificación de origen en primera oportunidad sea común...» (Subraya fuera de texto).

Sobre las funciones de las Juntas Regionales y Nacionales de Calificación de Invalidez, la Corte Constitucional tiene decantado que:

«*Las juntas de calificación de invalidez, tanto las regionales como la junta nacional, son organismos de creación legal, integrados por expertos en diferentes disciplinas, designados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social –hoy, Ministerio de la Protección Social- para calificar la invalidez en aquellos eventos en que la misma sea necesaria para el reconocimiento de una prestación. **De conformidad con los artículos acusados, los miembros de las juntas de calificación de invalidez no son servidores públicos y reciben los honorarios por sus servicios de las entidades de previsión o seguridad social ante quienes actúan, o por la administradora a la que esté afiliado quien solicite sus servicios.** Del contenido de la normativa legal se tiene que el fin de las juntas de calificación de invalidez es la evaluación técnica científica del grado de pérdida de la capacidad laboral de los individuos que se sirven del sistema general de seguridad social. El dictamen de las juntas de calificación es la pieza necesaria para la expedición del acto administrativo*

de reconocimiento o denegación de la pensión, propiamente dicho»²⁴ (Negrilla fuera de texto).

Ese Alto Tribunal ha determinado que la ausencia de recursos económicos para pagar el costo de la valoración no puede constituirse en una barrera para el acceso a la seguridad social, el cual es un servicio público de carácter obligatorio y un derecho irrenunciable, por lo que no es admisible constitucionalmente que el examen de pérdida de capacidad laboral, quede restringido a un pago, toda vez que con ello se «evade la obligatoriedad y la responsabilidad del servicio público, y origina ineficiencia y falta de solidaridad de tales entes, a la vez que convierte en ilusorio el principio de la universalidad»²⁵.

Ello es así, porque el diseño legal dispuesto para los trámites de calificación de invalidez «responde al doble propósito de otorgar eficacia al derecho al debido proceso administrativo de los usuarios y proteger los derechos constitucionales de quienes, al ver gravemente disminuida su capacidad laboral, quedan imposibilitados para prodigarse las condiciones económicas mínimas, propias y de su núcleo familiar dependiente»²⁶

En suma, de conformidad con el artículo 17 de la Ley 1562 de 2012, son **las administradoras de pensiones** o de riesgos laborales las encargadas de asumir el pago de honorarios de las Juntas de Calificación de Invalidez; sin embargo, el artículo 50 del Decreto 2463 de 2001 señala que el aspirante a beneficiario puede sufragar los honorarios de la Junta de Calificación de Invalidez y que podrá pedir su reembolso siempre y cuando se establezca un porcentaje de pérdida de capacidad laboral. Siguiendo la doctrina constitucional, «bajo este mismo criterio y dando alcance al principio de solidaridad, las aseguradoras también podrán asumir el pago de los honorarios de las Juntas de Calificación de Invalidez cuando el beneficiario del seguro no cuente con recursos económicos que le permitan sufragar los honorarios sin que ello afecte su mínimo vital, contribuyendo así a la eficiente operatividad del sistema de seguridad social»²⁷.

²⁴ Corte Constitucional, sentencia C-1002 de 2004.

²⁵ Corte Constitucional, sentencia T-336 de 2020.

²⁶ Corte Constitucional, sentencia T-115 de 2018.

²⁷ Ibid.

3.5. Caso concreto

Como quedó expresado en acápites anteriores, el accionante José Samuel Sierra Carrillo alega la vulneración de sus garantías *ius* fundamentales, ante la demora de Colpensiones en realizar el pago de honorarios de la Junta Regional de Calificación de Invalidez para el examen de pérdida de capacidad laboral, si en cuenta se tiene que fue ese mismo Fondo de pensiones quien dentro del término legal, el 10 de septiembre de 2022, manifestó su inconformidad respecto de la primera valoración que realizó la Nueva EPS, notificada el 7 de septiembre de 2022.

El juez de primera instancia concedió el amparo el pasado 29 de noviembre de 2022, decisión frente a la cual expresó inconformidad Colpensiones, quien solicita sea *revocada*, porque, en su parecer, la tutela no cumple el presupuesto de la subsidiariedad.

En efecto, acertada deviene la orden de primera instancia, dado que se constató que una vez el accionante fue calificado por la entidad promotora de salud, el 10 de septiembre de 2022 Colpensiones manifestó su desacuerdo con el dictamen, sin embargo, pasados más de dos (2) meses desde la interposición del recurso antedicho, la NUEVA EPS no había remitido el expediente del solicitante, así como COLPENSIONES tampoco realizado el pago de honorarios correspondientes, con lo cual desconocieron que los artículos 142 del Decreto 019 de 2012 y 17 de la Ley 1562 de 2021 disponen que dicha remisión debe ser realizada «*dentro de los cinco (5) días siguientes*» a la presentación de la inconformidad, por la entidad encargada de realizar, en primera oportunidad, la calificación de pérdida de capacidad laboral, y que el pago de los honorarios corresponde de forma anticipada a la administradora de fondo de pensiones.

Bajo ese panorama, se hace evidente la vulneración del derecho al debido proceso del accionante por parte de COLPENSIONES, y con ello el desconocimiento también del derecho a la seguridad social, por cuanto la entidad omitió el deber de realizar el trámite solicitado en un tiempo

razonable y sin dilaciones injustificadas, dado que fue solo hasta el momento en que se profirió el fallo de primera instancia que procedió al pago de los honorarios, esto es, casi tres (3) meses después de formulada la inconformidad por la misma entidad.

Por todo lo anterior, y sin necesidad de más consideraciones, este Tribunal confirmará la sentencia recurrida.

IV. DECISIÓN

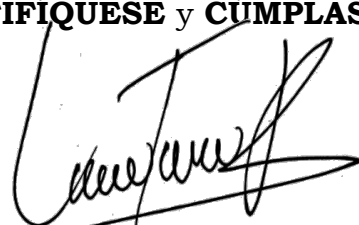
Por lo expuesto, la **Sala Única del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Arauca**, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia impugnada, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: Por secretaría **NOTIFÍQUESE** esta decisión a las partes y al juzgado de conocimiento de la manera más expedita y **REMÍTASE** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

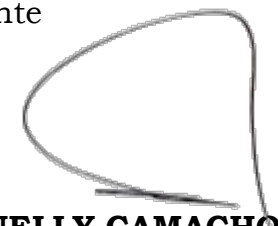
NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE


LAURA JULIANA TAFURT RICO

Magistrada Ponente


MATILDE LEMOS SANMARTÍN

Magistrada


ELVA NELLY CAMACHO RAMÍREZ

Magistrada