



JUZGADO VEINTIDÓS (22) LABORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN

Medellín, 18 de enero de 2021

Proceso	Acción de Tutela No. 002
Accionante	RUBEN DARIO LOPEZ ARROYAVE
Accionada	ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES, COLPENSIONES
Vinculada	JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE ANTIOQUIA
Radicado	No. 05001 31 05 022 2020 00444 00
Instancia	Primera
Providencia	Sentencia N° 002 de 2021
Temas	Seguridad social, debido proceso
Decisión	CONCEDE amparo constitucional

SENTENCIA TUTELA

Dentro de la oportunidad señalada en el artículo 86 de la Constitución Política se procede a resolver la presente Acción de Tutela formulada por **RUBEN DARIO LOPEZ ARROYAVE** con **C.C. 71.555.921** contra la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES** y la **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE ANTIOQUIA**.

ANTECEDENTES

Pretende el accionante que mediante el presente trámite de amparo constitucional sea tutelado su derecho fundamental a la seguridad social y se le ordene a Colpensiones realizar el pago de los honorarios correspondientes a la calificación de pérdida de capacidad laboral del actor y se envíe el expediente a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ para que se surta el trámite de apelación del dictamen No. 3996330 de COLPENSIONES.

Como sustento de la acción constitucional relata que la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES calificó al actor mediante dictamen No. 3996330, el cual arrojó el 32.50% de pérdida de la capacidad laboral, con fecha de estructuración del 5 de agosto de 2020 y de origen común.

TRÁMITE PROCESAL

Por cumplir con los requisitos consagrados en el artículo 14 del Decreto 2591 de 1991, se admitió y se ordenó darle trámite preferencial a la presente acción de amparo constitucional, comunicándole a las accionadas dicho proveído, y se les solicitó que en el término de dos días hábiles informaran lo que hubiere lugar sobre lo allí señalado.

RESPUESTA A LA TUTELA

Notificada en debida forma y vencido el término legal, la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES**, presentó respuesta al oficio remitido por el juzgado, informando los requisitos de procedencia de la acción de tutela

de subsidiariedad e inmediatez y señaló: *“de los documentos que obran en la acción de tutela se vislumbra que el señor RUBEN DARIO LOPEZ ARROYAVE no ha demostrado la amenaza de un eventual perjuicio irremediable, por lo que no tampoco sería posible acceder vía tutela una protección transitoria, además que a toda luz se desconoció el carácter subsidiario de la acción de tutela, teniendo en cuenta que las pretensiones del accionante se deben reclamar ante la jurisdicción ordinaria.”* Finalmente solicitó se denieguen las pretensiones.

Posterior, la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES** allegó una nueva respuesta en la cual agregó: *“el día 24 de diciembre de 2020 la administradora procedió a enviar oficio bz 2020_12812314- 2020_12794949 en el cual se le informa al apoderado del accionante que el caso se encuentra priorizado y se incluirá para el próximo pago de honorarios a la junta regional. Se adjuntan soportes. Por lo anterior, la vulneración del derecho fundamental violado al accionante señor RUBEN DARIO LOPEZ ARROYAVE ya se encuentra superado, dando esto como resultado que las pretensiones de la acción de tutela queden sin objeto.”*

Finalmente solicita que se declare improcedente la acción de tutela.

Por su lado, respecto de la **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE ANTIOQUIA**, notificada en debida (archivo 4 del expediente digital) y vencido el término legal, se consultó el correo electrónico institucional y no se encuentra que la accionada haya dado respuesta alguna, pese a haberse proporcionado acuse de recibido de la notificación efectuada por el despacho del auto admisorio, razón por la que habrá de tenerse en cuenta tal situación para los efectos de que trata el art. 20 del Decreto 2591 de 1991.

CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

Es competente este Despacho para conocer la presente acción constitucional, conforme lo consagra los artículos 86 de la Constitución Política y 1° del Decreto 2591 de 1991. Esta acción de tutela es un mecanismo para la protección inmediata de los Derechos Fundamentales Constitucionales cuando quiera que estos resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de una autoridad pública, o de un particular en los casos contemplados por la ley; dicho mecanismo opera siempre y cuando el ciudadano afectado no disponga de otros medios para la protección de los derechos conculcados o, existiendo esos medios, la acción se utilice como instrumento transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

2. DERECHO AL DEBIDO PROCESO

La Carta Política, en su artículo 29, prescribe que ***“el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”***, es así como a lo largo de su jurisprudencia, la Corte Constitucional se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre el contenido esencial de este derecho fundamental¹. En tal sentido se ha

¹ Sentencias T-011 de 1992; T-438 de 1992; T-445 de 1992; C-019 de 1993; C-114 de 1993; C-275 de 1993; T-043 de 1994; T-343 de 1994; T-099 de 1995; T-185 de 1995; C-218 de 1996; C-407 de 1997; T-1232 de 2000; T-945 de 2001; C-175 de 2001 y T-1341 de 2001.

entendido que éste parte del principio de legalidad como pilar fundamental en el ejercicio de las funciones por parte de las autoridades judiciales y administrativas, razón por la cual, éstas se encuentran obligadas a respetar las formas propias de cada juicio y a asegurar la efectividad de todas las garantías constitucionales básicas como son el derecho de defensa, de contradicción, de impugnación, etc. Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia C-641 de 2002, con ponencia del Magistrado Rodrigo Escobar Gil consideró lo siguiente:

“De ahí que esta Corporación haya definido el derecho fundamental al debido proceso, como la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los individuos, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas a los procedimientos señalados en la ley².

Por otra parte, el derecho al debido proceso tiene como objetivo fundamental, la defensa y preservación del valor material de la justicia, a través del logro de los fines esenciales del Estado, como la preservación de la convivencia social y la protección de todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades públicas (preámbulo y artículos 1° y 2° de la C.P). Con este propósito, la Corte ha determinado que, en esencia, “el derecho al debido proceso tiene la función de defender y preservar el valor de la justicia reconocida en el preámbulo de la Carta Fundamental, como una garantía de convivencia social de los integrantes de la comunidad nacional”³.

Por consiguiente, el debido proceso exige de las autoridades públicas la sujeción de sus actuaciones a los procedimientos previamente establecidos, ajenos a su propio arbitrio y destinados a preservar las garantías sustanciales y procedimentales previstas en la Constitución y en la ley.

Entre los elementos más importantes del debido proceso, en lo que se refiere a la administración de justicia, la Corte Constitucional ha destacado: (i) la garantía de acceso libre y en igualdad de condiciones a la justicia, con el fin de lograr una pronta resolución judicial y el derecho a la jurisdicción; (ii) la garantía de juez natural; (iii) las garantías inherentes a la legítima defensa; (iv) la determinación y aplicación de trámites y plazos razonables; (v) la garantía de imparcialidad; entre otras garantías.

De la misma manera la Alta Corporación ha destacado la competencia del Legislador para regular el derecho al debido proceso, de conformidad con los artículos 29 y 150, numerales 1° y 2° de la Constitución Política, que consagra que es al legislador a quien corresponde regular los diversos procesos judiciales y administrativos, y establecer las etapas, oportunidades y formalidades aplicables a cada uno de ellos, así como los términos para interponer las distintas acciones y recursos ante las autoridades judiciales y administrativas.

3. SOBRE EL PROCESO DE CALIFICACIÓN DE PÉRDIDA DE CAPACIDAD LABORAL

Es sabido que para el reconocimiento de prestaciones sociales del sistema de seguridad social, entre las referidas a pensión de invalidez, cualquiera que sea su origen (común o laboral), la normatividad exige que el estado de invalidez sea

² Sentencias T-467 de 1995, T-238 de 1996 y T-061 de 2002.

³ Sentencia C-214 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

determinado a través de una valoración médica que conlleva a una calificación de pérdida de capacidad laboral, la cual es realizada por las entidades autorizadas por la ley; con dicha calificación se dictamina el porcentaje de afectación, el origen de la pérdida y la fecha en la que se estructuró; siendo considerada inválida la persona que haya sido calificada con el 50% o más de pérdida capacidad laboral.

De lo anotado, es claro que para definir el estado de invalidez y, por lo tanto, el derecho al reconocimiento de la respectiva prestación, el legislador ha establecido el procedimiento que se debe cumplir, el cual impone la participación activa del afiliado, de las entidades que intervienen en el proceso de calificación y de los sujetos responsables del reconocimiento y pago de dicha prestación.

Es así, que con la expedición del Decreto 019 de 2012, que modificó el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, las entidades encargadas de determinar, en una primera oportunidad, la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez y el origen de las contingencias son COLPENSIONES, las Administradoras de Riesgos Laborales, las Compañías Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte y las Entidades Promotoras de Salud.

Agotada la primera valoración como es el caso, el inciso 2 del artículo 41 de la Ley 100 de 1993, establece que si el interesado no está de acuerdo con la calificación realizada, 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.”* y dicha norma fue compilada en el Decreto 1072 de 2015, que establece el trámite que se debe dar a las controversias que se presenten respecto de los dictámenes de pérdida de capacidad laboral emitidos en primera oportunidad por las entidades señaladas en el artículo 142 del precitado Decreto 019 de 2012.

Ahora, es importante señalar el alcance dado por la Corte Constitucional al proceso de calificación, según su amplia jurisprudencia y su connotación como derecho; indicándose que la Alta Corporación Constitucional, en forma sistemática ha sostenido que la calificación de pérdida de capacidad laboral es un derecho que tienen todos los afiliados al Sistema General de Seguridad Social, sin distinción alguna, pues es el medio para acceder a la garantía de otros derechos como la salud, el mínimo vital y la seguridad social, en tanto permite establecer si una persona tiene derecho a las prestaciones asistenciales o económicas que se consagran en el ordenamiento jurídico, por haber sufrido una enfermedad o accidente (Sentencia T-056 de 2014, M.P. Nilson Pinilla Pinilla).

Igualmente, en Sentencia T-038 de 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, al respecto señaló:

“... tal evaluación [la calificación de pérdida de capacidad laboral] permite determinar si la persona tiene derecho al reconocimiento pensional que asegure su sustento económico, dado el deterioro de su estado de su salud y, por tanto, de su capacidad para realizar una actividad laboral que le permita acceder a un sustento. Adicional a

ello, la evaluación permite, desde el punto de vista médico [,] especificar las causas que la originan la disminución de la capacidad laboral.”

Deviene de lo anotado, la importancia del derecho que tienen las personas dentro del Sistema de Seguridad Social de recibir una calificación de su pérdida de capacidad laboral y la incidencia de ésta para lograr la obtención de prestaciones económicas y asistenciales, de las cuales dependan los derechos fundamentales, tales como a la seguridad social o al mínimo vital, por lo tanto se considera que todo acto dirigido a dilatar o negar injustificadamente su realización, es contrario a la Constitución y al deber de protección de las garantías fundamentales que de ellas se derivan.

En conclusión, se tiene que el Sistema de Seguridad en Pensiones protege la contingencia de la invalidez originada por un riesgo común, a través del reconocimiento y pago de una prestación pensional en favor de aquellas personas que, como consecuencia de un accidente o enfermedad no provocada, y de origen no laboral, ven afectada su capacidad laboral, y con ello la posibilidad de continuar procurando su auto sostenimiento, y es por ello, que el legislador ha estructurado un trámite destinado a establecer el estado de invalidez que, en plena garantía del derecho constitucional al debido proceso, permite resolver, de manera definitiva, el porcentaje global de pérdida de capacidad laboral, el origen de dicha contingencia y la fecha de su estructuración, dictamen que se convierte en el soporte de los derechos al mínimo vital, a la vida digna y a la seguridad social en los términos ya expuestos.

6. CASO CONCRETO

No hay duda de que COLPENSIONES calificó al actor mediante dictamen No. 3996330 del 12 de agosto de 2020, que estableció un porcentaje de pérdida de capacidad laboral de 32.50%, con una fecha de estructuración de 5 de agosto de 2020 de origen común, dictamen que fue objeto de recurso de apelación radicado el 04 de septiembre de 2020, y pese a que Colpensiones señala que el caso se encuentra priorizado y se incluirá para el próximo pago de honorarios a la junta regional, a la fecha no se evidencia efectuado el pago, ni la remisión del expediente a la Junta Regional de Calificación de Invalidez para que resuelva el recurso de apelación impetrado al dictamen emitido por Colpensiones.

Así las cosas, se tiene que conforme a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 41 de la ley 100 de 1993, en concordancia con el artículo 142 del Decreto 019 de 2012. Se tiene además que: *“...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...”*

Ahora bien, el artículo 50 del Decreto 2463 de 2001, reglamentario de los artículos 42 y 43 ibídem, estableció que los honorarios de los miembros de las juntas de calificación de invalidez son asumidos por:

1. Las entidades de la previsión social 2. La administradora de pensiones. 3. Las aseguradoras del previsional 4. El empleador. 5. Excepcionalmente, el trabajador.

Por su parte, el artículo 17 de la Ley 1562 de 2012 prevé que los honorarios de las juntas los sufraga: i. la administradora del fondo de pensiones en caso de que la

calificación de origen en primera oportunidad sea común; ii. En caso de que la calificación de origen sea laboral en primera oportunidad el pago debe ser cubierto por la administradora de riesgos laborales.

Y es que las administradoras del Sistema de Seguridad Social Integral tienen por obligación el pago de los honorarios, en atención al riesgo que gestionan. De este modo, si la calificación de primera oportunidad arroja patologías de naturaleza ocupacional, corresponde a la Administradora de Riesgos Laborales ARL; y si la calificación de primera oportunidad se determina que la patología es de origen común, los honorarios los sufraga la administradora de pensiones.

Por lo cual, se tiene que presentada la inconformidad ante COLPENSIONES frente al dictamen, la cual se interpuso por intermedio de recurso de apelación, esta administradora de pensiones, no solo debía remitir a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE ANTIOQUIA, el recurso del tutelante al dictamen efectuado por la administradora de pensiones, sino que al tener como origen común el dictamen practicado en primera oportunidad, le corresponde a la administradora de pensiones sufragar los honorarios a la JUNTA.

Por lo anteriormente expuesto, es claro que la entidad accionada Colpensiones se encuentra vulnerando los derechos al debido proceso del actor y a la seguridad social, pues ha omitido desatar el recurso de apelación impetrado en relación al dictamen de pérdida de capacidad laboral No. 3996330 del 12 de agosto de 2020, emitido por COLPENSIONES, igualmente ha omitido sufragar los honorarios a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ.

Por lo tanto, SE TUTELARÁN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES AL DEBIDO PROCESO Y A LA SEGURIDAD SOCIAL vulnerado por COLPENSIONES, y se ordenará a su representante legal, que el término de CUARENTA Y OCHO (48) HORAS SIGUIENTES a la notificación de este fallo, adelante con los medios que tenga a su alcance, el trámite administrativo necesario para remitir a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ, el expediente del actor, con la constancia del pago de los honorarios, para que se surta el recurso de apelación interpuesto al dictamen No. 3996330 del 12 de agosto de 2020.

Finalmente, se concluye que pese a que la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE ANTIOQUIA, no se pronunció a la presente acción constitucional, la misma desconoce el recurso interpuesto por el actor en relación con el dictamen de pérdida de capacidad laboral, toda vez que COLPENSIONES no demostró haber remitido el recurso y menos aún haber pagado los honorarios a la JUNTA. Sin embargo, se ordenará esta entidad Junta Regional De Calificación De Invalidez de Antioquia que una vez se allegue el caso por COLPENSIONES y ésta pague los honorarios, proceda con el trámite y con la resolución del recurso en los términos establecidos en las normas que lo regulan.

Si la presente providencia no fuere impugnada dentro del término señalado en el artículo 31 del Decreto 2591 citado, por la Secretaría se enviarán las diligencias a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO VEINTIDÓS (22) LABORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN**, administrando justicia en nombre de la **REPÚBLICA DE COLOMBIA** y por autoridad de la Constitución y la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: TUTELAR los derechos fundamentales AL DEBIDO PROCESO Y A LA SEGURIDAD SOCIAL invocados por el señor **RUBEN DARIO LOPEZ ARROYAVE** con **C.C. 71.555.921** contra la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES** y la **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE ANTIOQUIA**.

SEGUNDO: SE ORDENA a la entidad accionada, **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES**, representada legalmente por el Dr. JUAN MIGUEL VILLA LORA, o por quien haga sus veces, que dentro del término de **CUARENTA Y OCHO (48) HORAS SIGUIENTES** a la notificación de este fallo, adelante con los medios que tenga a su alcance, el trámite administrativo necesario para remitir a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ, el expediente del actor, con la constancia del pago de los honorarios, para que se surta el recurso de apelación interpuesto al dictamen No. 3996330 del 12 de agosto de 2020.

TERCERO: SE ORDENA a la entidad accionada, **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE ANTIOQUIA**, representada legalmente por NELY CARTAGENA URAN, o por quien haga sus veces, que una vez se allegue el caso por COLPENSIONES y ésta pague los honorarios correspondientes, proceda con el trámite y con la resolución del recurso en los términos establecidos en las normas que lo regulan.

CUARTO: Si la presente sentencia no fuere impugnada en el término de tres (3) días hábiles, envíese el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión. Una vez regrese de esa Corporación procédase a su archivo definitivo.

Notifíquese en legal forma a las partes la presente providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



ALEJANDRO RESTREPO OCHOA
Juez