



JUZGADO VEINTIDÓS (22) LABORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN

Medellín, 02 de junio de 2021

Proceso	Acción de Tutela No. 075
Accionante	ORLANDO DE JESÚS ZAPATA TAMAYO
Accionadas	- ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES, COLPENSIONES - JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE ANTIOQUIA
Radicado	No. 05001 31 05 022 2021 00194 00
Instancia	Primera
Providencia	Sentencia N° 121 de 2021
Temas	Mínimo vital, Seguridad social y debido proceso.
Decisión	NIEGA tutela por hecho superado

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 **ORLANDO DE JESÚS ZAPATA TAMAYO** con **C.C. 70.320.174** 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 sean tutelados sus derechos fundamentales al mínimo vital, seguridad social y debido proceso, y se le ordene a la Junta Regional y Calificación de Invalidez de Antioquia remitir el recurso de apelación junto con el expediente a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez y a Colpensiones realizar el pago de los honorarios a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

Como sustento de la acción constitucional relata que la Junta Regional de Calificación de Invalidez el 30/09/2020 emitió dictamen No. 090018-2020, que como consecuencia de la inconformidad el 30 de octubre de 2020, radicó ante la JRCIA recurso de reposición y en subsidio de apelación, que el 15 de enero de 2021 la JRCIA confirmó el dictamen y concedió recurso de apelación ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

Sin embargo, señala que Colpensiones no ha cancelado los honorarios para que el expediente sea remitido a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, y la Junta Regional de Calificación de Invalidez no ha remitido el expediente ante la Junta Nacional.

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:

“En cuanto al responsable de asumir el pago de los honorarios a las Juntas, los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993 indican que los honorarios de los miembros de las juntas, tanto las regionales como de la nacional, están a cargo de la entidad de previsión social o la sociedad administradora a la que esté afiliado el solicitante siempre que el origen sea común.

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.

(...)

El pago de honorarios debe hacerse de manera anticipada como requisito legal para la remisión, para lo cual se requiere que la Junta correspondiente allegue la factura electrónica de conformidad con la normatividad vigente, para proceder con el pago.

Finalmente solicita que se nieguen las pretensiones de la tutela como quiera que no se ha vulnerado derecho alguno por parte de Colpensiones toda vez que no se ha realizado el pago de los honorarios al no haberse allegado a la entidad la factura electrónica para el pago anticipado.”

Por su lado, la **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE ANTIOQUIA**, allegó respuesta indicando:

“Las Juntas de Calificación de Invalidez se rigen por el decreto 1352 de 2013 compilado en el decreto 1072 de 2015 y para que esta Junta Regional inicie un proceso de calificación se deben cumplir con todos los requisitos establecidos en las normas citadas, entre los cuales se encuentra el pago de los honorarios, acreditación de dicho pago y la radicación de la solicitud de dictamen de calificación ante esta entidad por parte de alguna de las partes interesadas dentro del proceso de calificación.

La Sala Primera de Decisión en audiencia privada celebrada el día 30 de septiembre de 2020 emitió dictamen de calificación a nombre de ORLANDO DE JESUS ZAPATA TAMAYO, al cual se le asignó una pérdida de capacidad laboral y ocupacional del 41,87% con fecha de estructuración del 25 de julio de 2019. Una de las partes demostró inconformidad con la calificación al interponer dentro de los términos recurso de apelación, el cual fue concedido ante la Junta Nacional y comunicado a los interesados.

La AFP Colpensiones cumplió con la obligación de pagar y acreditar los honorarios para el proceso de calificación en segunda instancia ante la Junta Nacional, consecuencia de lo anterior, la Junta Regional el día 21 de mayo de 2021 radicó en el aplicativo de la Junta Nacional el expediente del señor ORLANDO DE JESUS ZAPATA TAMAYO.

Esta entidad no cuenta con el soporte de pago por parte de la AFP Colpensiones porque los honorarios se pagan a la entidad que va a realizar el proceso de calificación, en esta oportunidad, a la Junta Nacional, la cual tiene la obligación de resolver las inconformidades incoadas en el recurso.

Por motivo de la contingencia provocada por el COVID-19 los expedientes se están radicando de forma virtual en el aplicativo creado por la Junta Nacional, es por ello que como prueba únicamente se adjunta el pantallazo de radicación, si el juzgado requiere comprobante de pago deberá requerir a la Junta Nacional.”

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 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

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.

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 una pensión de invalidez, cualquiera que sea su origen (común o laboral), la normatividad exige que el estado de invalidez sea 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 pensión, 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.

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.

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 la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ calificó al actor mediante dictamen No. 090018-2020 del 30/09/2020, que estableció porcentaje de pérdida del 41,87% con fecha de estructuración del 25 de julio de 2019 de origen común.

Que en virtud del recurso incoado la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia, resolvió recurso de reposición y concedió recurso de apelación, como consta en los anexos aportados en el escrito de tutela.

Que si bien Colpensiones en la respuesta a la presente acción constitucional adujo no haber realizado el pago de los honorarios al no haberse allegado a la entidad la factura electrónica para el pago anticipado, la Junta Regional de Calificación de Invalidez sostuvo que la AFP Colpensiones cumplió con la obligación de pagar y acreditar los honorarios para el proceso de calificación en segunda instancia ante la Junta Nacional, por lo cual el 21 de mayo de 2021 la JRCIA radicó en el aplicativo de la Junta Nacional el expediente del señor ORLANDO DE JESUS ZAPATA TAMAYO.

Y según pantallazo aportado por la JRCIA, se tiene que esta entidad remitió vía internet el expediente a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, quien es la encargada de desatar el recurso.

Además, el despacho para verificar tal situación, consultó la página web de la Junta Nacional, encontrando que dicho recurso en efecto ya se encuentra radicado en tal entidad conforme el siguiente pantallazo:

Junta Nacional de Calificación de Invalidez		
Identificación:	Nombre completo:	Sala asignada:
70320174	ORLANDO DE JESUS ZAPATA TAMAYO	Sala 1

De esta forma, considera esta Judicatura que toda vez que la Junta Regional y Calificación de Invalidez de Antioquia remitió el recurso de apelación junto con el expediente a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez y que Colpensiones realizó el pago de los honorarios a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, es procedente declarar la carencia actual de objeto por hecho superado, pues se advierte que han

cesado los motivos que originaron la acción de tutela y al momento de fallar no existe vulneración o amenaza a derecho fundamental alguno por parte de las accionadas.

Si la presente providencia no fuere impugnada dentro del término señalado en el art. 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: DECLARAR LA CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO, en la presente acción de tutela, promovida por el señor **ORLANDO DE JESÚS ZAPATA TAMAYO** con **C.C. 70.320.174** contra la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES** y la **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE ANTIOQUIA**.

SEGUNDO: Si la presente sentencia no fuere impugnada en el término de 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