

**TEMA: TRÁMITE DE CALIFICACIÓN DE PÉRDIDA DE CAPACIDAD LABORAL** - La dilación en la calificación de la pérdida de capacidad laboral repercute desfavorablemente en la persona, pues afecta las prestaciones que eventualmente se deriven de allí.

**HECHOS:** Solicita el amparo de sus derechos fundamentales a la vida digna, derecho de petición y seguridad social, para que se ordene a las accionadas ejecutar las acciones pertinentes para la expedición de decisión de segunda instancia a cargo e la Junta Nacional de Calificación, respecto al dictamen de pérdida de capacidad laboral emitido por la Junta Regional. El juzgado de origen otorgó el amparo, al considerar que COLPENSIONES exigió a la demandante trámites administrativos que no recaen en su ámbito de responsabilidad. COLPENSIONES impugnó la decisión. Corresponde a la Sala determinar si la decisión de primera instancia que amparó los derechos fundamentales de la actora y ordenó a COLPENSIONES efectuar el pago anticipado de los honorarios ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez para la resolución del recurso de apelación que ella misma interpuso, fue acertada o no.

**TESIS:** (...) se debe indicar que en la sentencia T-301 de 2021 la Corte Constitucional considero la procedencia de tutela como mecanismo de protección incluso en presencia de vías ordinarias, cuando la persona afectada sufre una pérdida de capacidad laboral: “2.4.5. Pues bien, conforme al análisis que se efectúa, es importante resaltar que la jurisprudencia constitucional reconoce, pese a la existencia de otros medios de defensa judicial, que el juez de tutela puede ser menos exigente con la valoración de este requisito cuando están en entredicho derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional, como es el caso de niñas, niños, adolescentes, adultos mayores, personas en condición de discapacidad, mujeres embarazadas, mujeres cabeza de familia, personas desplazadas por la violencia y aquellas que se encuentran en extrema pobreza. Por ejemplo, cuando se advierte “de personas que padecen un estado de debilidad manifiesta, como aquellas que sufren una invalidez laboral, se impone una urgente protección de sus garantías fundamentales, pues no cuentan con la posibilidad de acceder a una oferta laboral u otros medios económicos que le permitan garantizar su subsistencia en condiciones dignas” Así pues, tratándose de un caso de pérdida de capacidad laboral preliminarmente calificada en el 52,18%, se puede afirmar que la demandante se encuentra en un estado de debilidad manifiesta, por lo cual este mecanismo resulta idóneo para amparar sus derechos pues la dilación en la calificación, limita su acceso a las prestaciones propias del sistema de seguridad social.(...) (...)La pérdida de la capacidad laboral es un dictamen técnico de la entidad competente para determinar la condición de salud de la persona, el porcentaje de afectación ocupacional, el origen y la fecha de estructuración; su trámite se encuentra regulado por el artículo 142 del Decreto 19 de 2012, que modificó el artículo 41 de la Ley 100 de 1993.(...) Respecto del pago de los honorarios a las juntas, el Decreto 1352 de 2013, compilado en el Decreto 1072 de 2015, reglamenta su organización y funcionamiento y establece lo concerniente al pago de honorarios, disponiendo que dichas entidades recibirán por anticipado el pago(...)La carga del pago de los honorarios le compete a la aseguradora correspondiente, según lo precisó el artículo 17 de la Ley 1562 de 2012(...)En relación con la remisión del expediente a la entidad pertinente, el Decreto 1072 de 2015 en su artículo 2.2.5.1.41, establece que la Junta Regional de Calificación de Invalidez debe efectuar dicha remisión a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez únicamente después de haberse verificado el pago de los honorarios(...) En análisis del asunto, la Sala concuerda con la evaluación de fondo efectuado por el a quo, ya que la normatividad vigente es inequívoca al establecer que la responsabilidad de abonar los honorarios relacionados con el recurso de apelación del dictamen de pérdida de capacidad laboral ante la Junta Nacional recae sobre COLPENSIONES, y dicho pago debe realizarse de forma anticipada, para posteriormente tramitar el envío del expediente para el estudio del recurso. Ahora bien, en relación al argumento esgrimido por COLPENSIONES en su escrito de impugnación, que cuestiona la procedencia de la acción de tutela en estos casos, resulta imperativo reiterar, conforme se destacó previamente, que la dilación en la calificación

de la pérdida de capacidad laboral repercute desfavorablemente en la demandante, pues afecta las prestaciones que eventualmente deriven de allí. Así mismo, las condiciones de salud expuestas en los dictámenes, permiten inferir las dificultades de la demandante para asegurar su sustento, lo que justifica presteza en el trámite de calificación a la que no ha contribuido COLPENSIONES.

M.P. SERGIO RAÚL CARDOSO GONZÁLEZ

FECHA: 12/02/2024

PROVIDENCIA: SENTENCIA DE TUTELA

*“Al servicio de la justicia y de la paz social”*

**Medellín, doce (12) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)**

Proceso	<b>TUTELA SEGURIDAD SOCIAL</b>
Radicado	<b>05001 31 03 008 2023 00419 01</b>
Accionante	<b>ANA MARÍA MARGARITA NICHOLLS SALDARRIAGA</b>
Accionadas	<b>COLPENSIONES - JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ - JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ</b>
Juzgado Origen	<b>OCTAVO CIVIL CIRCUITO MEDELLÍN</b>

Decide la Sala la impugnación de la sentencia de tutela de la referencia.

## **1. ANTECEDENTES.**

### **1.1 LA DEMANDA.**

Solicita el amparo de sus derechos fundamentales a la vida digna, derecho de petición y seguridad social, para que se ordene a las accionadas ejecutar las acciones pertinentes para la expedición de decisión de segunda instancia a cargo e la Junta Nacional de Calificación, respecto al dictamen de pérdida de capacidad laboral emitido por la Junta Regional.

Expuso que, mediante dictamen No. 01202300632, fue calificada con una pérdida de capacidad laboral del 52,18% con fecha de estructuración del 16 de septiembre de 2022; que el 21 de febrero de 2023 COLPENSIONES presentó recurso de reposición y en subsidio apelación; que el 5 de octubre de 2023, radicó ante COLPENSIONES petición solicitando el pago de los honorarios a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, ya que mediante comunicado del 10 de abril la Junta Regional concedió el recurso elevado por COLPENSIONES e indica que hasta tanto no se realice el pago de honorarios a la Junta Nacional y acredite estos ante la Junta Regional, no podrán enviar el expediente para la decisión del recurso de apelación; que como respuesta a dicha petición, COLPENSIONES manifestó que para la realización del pago de los honorarios requiere contar con el expediente, copia del dictamen de pérdida de capacidad laboral y memorial emitido por la Junta Regional donde se concedió el recurso elevado. Por lo anterior, su trámite de reconocimiento y pago de pensión por invalidez se encuentra suspendido.

### **1.2 TRÁMITE PRIMERA INSTANCIA.**

Mediante auto del 5 de diciembre de 2023, el Juzgado de origen admitió la demanda.

*“Al servicio de la justicia y de la paz social”*

COLPENSIONES expuso que el 1 de junio de 2022 la accionante presentó solicitud de calificación de pérdida de capacidad laboral; que el 18 de septiembre de 2022 se determinó un porcentaje de pérdida de capacidad laboral del 43,82%; que la demandante presentó inconformidad frente a dicho dictamen, por lo que el 24 de octubre de 2022 se realizó el pago de honorarios a la Junta Regional con el fin de dirimir la controversia y la Junta Regional emitió un nuevo dictamen el 3 de febrero de 2023, determinando una pérdida de capacidad laboral del 52,18%; que sobre este último dictamen, la entidad presentó recurso de reposición y en subsidio apelación y a la fecha no se evidencia trámite alguno por parte de la Junta Regional referente al recurso elevado, ni remisión del expediente, por lo que no puede proceder al pago de los honorarios a la Junta Nacional.

JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ indicó que, revisadas las bases de datos de la entidad, no encontró que el expediente de la accionante se encontrara radicado; que solo podrá asumir la carga que le compete cuando le sea remitido el expediente y se verifique el pago de los honorarios correspondientes y la factura de dichos honorarios se expide una vez el pago de estos haya sido efectivo pues, como la norma lo indica, su pago debe realizarse de forma anticipada. Solicitó su desvinculación.

JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE ANTIOQUIA aseguró que, tras la interposición del recurso de apelación por COLPENSIONES contra el dictamen de pérdida de capacidad laboral No. 01202300632 del 3 de febrero de 2023, la entidad resolvió el recurso el 10 de abril de 2023 e informó a los correos electrónicos de los intervinientes la concesión de este; sostiene que, COLPENSIONES debe proceder con el pago de honorarios ante la Junta Nacional y acreditarlo ante la Regional para remitir el expediente y, que como dichos honorarios se pagan a favor de la Junta Nacional, no es de su competencia la emisión de cuenta de cobro alguna. Pidió su desvinculación del proceso, pues considera que cumplió con sus cargas.

### 1.3 DECISIÓN PRIMERA INSTANCIA.

El 15 de diciembre de 2023, el juzgado de origen otorgó el amparo, al considerar que COLPENSIONES exigió a la demandante trámites administrativos que no recaen en su ámbito de responsabilidad. Además, señaló que la falta de pago de los honorarios por parte de la accionada ha obstaculizado el progreso del recurso, interrumpiendo así el proceso de calificación de la demandante. En virtud de ello le ordenó a COLPENSIONES llevar a cabo las diligencias necesarias para efectuar el pago de los honorarios a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, a fin de resolver el recurso pendiente.

*“Al servicio de la justicia y de la paz social”*

## 1.4 IMPUGNACIÓN.

COLPENSIONES impugnó la decisión, argumentando que la acción de tutela debería ser declarada improcedente, ello en aras de salvaguardar el patrimonio público como un derecho colectivo, sostiene que este asunto debe ser dirimido por el juez laboral y que no se ha evidenciado perjuicio irremediable alguno; asimismo, señala que la orden de tutela debería ser considerada como una orden compleja, ya que implica llevar a cabo actuaciones que van más allá de las responsabilidades habituales de la entidad. En virtud de lo expuesto, solicitó la revocación del fallo basándose en la improcedencia de la acción y, de manera subsidiaria, la vinculación de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez en la resolución.

El juzgado, a través de auto del 12 de enero de 2024, concedió la impugnación interpuesta y dispuso la remisión del expediente digital ante esta judicatura para lo pertinente.

## 2. CONSIDERACIONES.

### 2.1 COMPETENCIA.

Es competente esta Sala para decidir la impugnación, al tenor de lo previsto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991.

### 2.2 PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN.

#### Legitimación en la causa.

La Sala considera que se encuentran satisfechas la legitimación en la causa por activa y pasiva, debido a que la accionante acudió directamente para reclamar la protección de sus derechos fundamentales y dirigió el reclamo en contra de las autoridades presuntamente responsables de la vulneración de los mismos<sup>1</sup>.

#### Inmediatez.

Con la documentación incorporada al expediente se demuestra que se satisface este requisito, ya que la apelación del dictamen de la Junta Regional fue concedida el 10 de abril de 2023, y la petición de pago

---

<sup>1</sup> El artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 dispone que la acción de tutela puede ser ejercida por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, por quien agencia sus derechos cuando el titular no esté en condiciones de promover su propia defensa o, por el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.

*“Al servicio de la justicia y de la paz social”*

formulada por la accionante fue radicada el 6 de octubre de 2023, fechas próximas a la interposición de la tutela<sup>2</sup>.

### Subsidiariedad.

Considerando que este fue uno de los asuntos discutidos por la impugnante, se debe indicar que en la sentencia T-301 de 2021 la Corte Constitucional consideró la procedencia de tutela como mecanismo de protección incluso en presencia de vías ordinarias, cuando la persona afectada sufre una pérdida de capacidad laboral:

*“2.4.5. Pues bien, conforme al análisis que se efectúa, es importante resaltar que la jurisprudencia constitucional reconoce, pese a la existencia de otros medios de defensa judicial, que el juez de tutela puede ser menos exigente con la valoración de este requisito cuando están en entredicho derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional, como es el caso de niñas, niños, adolescentes[39], adultos mayores[40], personas en condición de discapacidad[41], mujeres embarazadas[42], mujeres cabeza de familia[43], personas desplazadas por la violencia[44] y aquellas que se encuentran en extrema pobreza[45]. Por ejemplo, cuando se advierte “de personas que padecen un estado de debilidad manifiesta, como aquellas que sufren una invalidez laboral, se impone una urgente protección de sus garantías fundamentales, pues no cuentan con la posibilidad de acceder a una oferta laboral u otros medios económicos que le permitan garantizar su subsistencia en condiciones dignas”*

Así pues, tratándose de un caso de pérdida de capacidad laboral preliminarmente calificada en el 52,18%, se puede afirmar que la demandante se encuentra en un estado de debilidad manifiesta, por lo cual este mecanismo resulta idóneo para amparar sus derechos pues la dilación en la calificación, limita su acceso a las prestaciones propias del sistema de seguridad social.

En suma, es pertinente el análisis de la presente acción.

## 2.3 PROBLEMA JURÍDICO.

---

<sup>2</sup> Sentencia T-792 de 2013: “... en la Sentencia T-183 de 2013, señaló que “El principio de inmediatez apunta al tiempo dentro del cual es racional ejercer la acción de tutela, para que sea oportuna la eventual concesión de la protección de los derechos fundamentales conculcados o en riesgo. De no cumplirse, suele resultar superfluo acometer el estudio de las demás circunstancias de las que dependería la prosperidad del amparo”.

*“Al servicio de la justicia y de la paz social”*

Corresponde a la Sala determinar si la decisión de primera instancia que amparó los derechos fundamentales de la actora y ordenó a COLPENSIONES efectuar el pago anticipado de los honorarios ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez para la resolución del recurso de apelación que ella misma interpuso, fue acertada o no.

## 2.4 FUNDAMENTOS JURÍDICOS

### Trámite de calificación de pérdida de capacidad laboral (Normatividad).

La pérdida de la capacidad laboral es un dictamen técnico de la entidad competente para determinar la condición de salud de la persona, el porcentaje de afectación ocupacional, el origen y la fecha de estructuración; su trámite se encuentra regulado por el artículo 142 del Decreto 19 de 2012, que modificó el artículo 41 de la Ley 100 de 1993 y que en lo pertinente dispone:

*“...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 del pago de los honorarios a las juntas, el Decreto 1352 de 2013, compilado en el Decreto 1072 de 2015, reglamenta su organización y funcionamiento y establece lo concerniente al pago de honorarios, disponiendo que dichas entidades recibirán por anticipado el pago.

*“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 equivalente a un (1) salario mínimo mensual legal vigente de conformidad con el salario*

*“Al servicio de la justicia y de la paz social”*

*mínimo establecido para el año en que se radique la solicitud, el cual deberá ser cancelado por el solicitante.”*

La carga del pago de los honorarios le compete a la aseguradora correspondiente, según lo precisó el artículo 17 de la Ley 1562 de 2012:

*“Honorarios Juntas Nacional y Regionales: 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; en caso de que la calificación de origen sea laboral en primera oportunidad el pago debe ser cubierto por la Administradora de Riesgos Laborales, conforme a la reglamentación que expida el Ministerio de Trabajo...**”*

En relación con la remisión del expediente a la entidad pertinente, el Decreto 1072 de 2015 en su artículo 2.2.5.1.41, establece que la Junta Regional de Calificación de Invalidez debe efectuar dicha remisión a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez únicamente después de haberse verificado el pago de los honorarios:

***“ARTÍCULO 2.2.5.1.41. Recurso de reposición y apelación***

...

*La Junta Regional de Calificación de Invalidez **no remitirá el expediente a la Junta Nacional si no se allega la consignación de los honorarios de esta última** e informará dicha anomalía a las autoridades competentes para la respectiva investigación y sanciones a la entidad responsable del pago. De igual forma, informará a las partes interesadas la imposibilidad de envío a la Junta Nacional hasta que no sea presentada la consignación de dichos honorarios.”*

## 2.5 CASO EN CONCRETO.

Se encuentra acreditado que, la accionante fue calificada por parte de COLPENSIONES el 18 de septiembre de 2022 mediante dictamen N° 4691790, con una pérdida de capacidad laboral del 43,82% y con origen de enfermedad de tipo común<sup>3</sup>; que el 24 de octubre de 2022 la accionante presentó inconformidad frente a dicho dictamen<sup>4</sup>, por lo que el 3 de febrero de 2023 la Junta Regional de Calificación emitió un nuevo informe, donde determina una pérdida de la capacidad laboral de la accionante del

<sup>3</sup> Ver archivo “05RespuestaCOLPENSIONESAnexos.pdf” pág. 11-16

<sup>4</sup> Ver archivo “05RespuestaCOLPENSIONESAnexos.pdf” pág. 18

*“Al servicio de la justicia y de la paz social”*

52,18%<sup>5</sup> y; que frente a este último, COLPENSIONES presentó recurso de reposición y en subsidio apelación, el cual fue resuelto el 10 de abril de 2023<sup>6</sup>, y notificado a la accionada<sup>7</sup> y demás interesados mediante correo electrónico<sup>8</sup>.

También se verificó que el 6 de octubre de 2023 la demandante presentó derecho de petición ante COLPENSIONES solicitando el pago de los honorarios a favor de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, con el fin de que se resolviera el recurso de reposición y en subsidio apelación expuesto por la accionada, para poder continuar con el proceso de solicitud de pensión por invalidez<sup>9</sup> y; que en respuesta a dicha petición, el 25 de octubre de 2023, COLPENSIONES le informó que para realizar el estudio de pago de tales honorarios, requiere copia del dictamen de pérdida de capacidad emitido por la Junta Regional, memorial donde se concede el recurso radicado por la Junta Regional y la remisión del expediente a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez<sup>10</sup>.

En análisis del asunto, la Sala concuerda con la evaluación de fondo efectuado por el *a quo*, ya que la normatividad vigente<sup>11</sup> es inequívoca al establecer que la responsabilidad de abonar los honorarios relacionados con el recurso de apelación del dictamen de pérdida de capacidad laboral ante la Junta Nacional recae sobre COLPENSIONES, y dicho pago debe realizarse de forma anticipada, para posteriormente tramitar el envío del expediente para el estudio del recurso.

Ahora bien, en relación al argumento esgrimido por COLPENSIONES en su escrito de impugnación, que cuestiona la procedencia de la acción de tutela en estos casos, resulta imperativo reiterar, conforme se destacó previamente, que la dilación en la calificación de la pérdida de capacidad laboral repercute desfavorablemente en la demandante, pues afecta las prestaciones que eventualmente deriven de allí. Así mismo, las condiciones de salud expuestas en los dictámenes, permiten inferir las dificultades de la demandante para asegurar su sustento, lo que justifica presteza en el trámite de calificación a la que no ha contribuido COLPENSIONES.

Es importante resaltar que, la controversia no versa sobre el acceso a la pensión por invalidez, sino sobre la omisión del pago de honorarios en el curso del trámite de calificación. Por consiguiente, no se considera

---

<sup>5</sup> Ver archivo “05RespuestaCOLPENSIONESAnexos.pdf” pág. 18

<sup>6</sup> Ver archivo “05RespuestaJuntaRegionalCalificacionInvalidezAntioquia.pdf” pág. 3

<sup>7</sup> coordinacionjuntas@gestarinnovacion.com

<sup>8</sup> Ver archivo “05RespuestaJuntaRegionalCalificacionInvalidezAntioquia.pdf” pág. 2

<sup>9</sup> Ver archivo “02EscritoTutelaAnexos” pág. 10

<sup>10</sup> Ver archivo “02EscritoTutelaAnexos” pág. 8

<sup>11</sup> Decreto 1072 de 2015, Ley 1562 de 2012, Decreto 19 de 2012 y la ley 100 de 1993.

*“Al servicio de la justicia y de la paz social”*

adecuado dirigir la discusión a la jurisdicción ordinaria laboral para definir un asunto de trámite, lo que evidencia la carencia de otro mecanismo de defensa judicial efectivo. De esta manera, la tutela se presenta como recurso definitivo para la solución del asunto

En cuanto a las alegadas afectaciones al patrimonio público presentadas como argumento de impugnación, la normativa referida desvirtúa tal afirmación al regular detalladamente el procedimiento y asignar deberes a las entidades involucradas en la calificación de pérdida de capacidad laboral, incluyendo las Juntas Regional y Nacional de Calificación de Invalidez y a las AFP. Si lo acreditado es que se está agotando el conducto regular dispuesto para obtener una calificación de pérdida de capacidad definitiva, en procura de acceder a una prestación consagrada en el ordenamiento jurídico, no se aprecia una conducta contraria al patrimonio público, por el contrario, lo que destaca es que ha sido la conducta renuente y formalista de COLPENSIONES la que está obstaculizando sin fundamento el curso de la actuación.

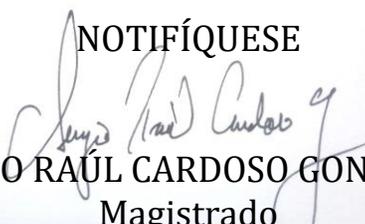
Atendiendo las anteriores consideraciones, el TRIBUNAL SUPERIOR DE MEDELLÍN SALA PRIMERA DE DECISIÓN CIVIL, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### 3. RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la decisión proferida por el juzgado de origen dentro del asunto de la referencia.

SEGUNDO: NOTIFICAR a los interesados por el medio más expedito y eficaz y REMÍTIR el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE



SERGIO RAÚL CARDOSO GONZÁLEZ  
Magistrado



MARTÍN AGUDELO RAMÍREZ  
Magistrado



JOSÉ OMAR BOHÓRQUEZ VIDUEÑAS  
Magistrado