



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA

Popayán, veintisiete (27) de mayo de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO

Expediente: 19001 33 33 004 2020 00053 01
Accionante: JOSE HERNEY RUIZ RUIZ
Accionado: JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DEL VALLE DEL CAUCA
JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ Y COLPENSIONES.
Acción: TUTELA SEGUNDA INSTANCIA

SENTENCIA

I.- OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala de Decisión a resolver la impugnación formulada por la apoderada de la Administradora Colombiana de Pensiones –COLPENSIONES, contra la Sentencia N° 49 del 5 de mayo de 2020, proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Popayán que tuteló los derechos a la seguridad social y debido proceso del señor José Herney Ruiz Ruiz.

II.- ANTECEDENTES.

2.1.- Hechos.

El 14 de agosto de 2019 la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Valle del Cauca, emite dictamen sobre la pérdida de capacidad laboral y ocupacional del señor José Herney Ruiz Ruiz en un 70.58%, por enfermedad de origen común.

Al no encontrarse de acuerdo con ese dictamen, el actor interpone recurso de apelación, el 27 de agosto de 2019. Manifiesta el señor Ruiz Ruiz que el recurso de alzada, está sin trámite ni respuesta hasta la fecha.

En noviembre de 2019, presentó memorial ante la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES, en el cual solicita se le dé respuesta frente a la obligación de esa administradora, de efectuar el pago de honorarios a la Junta

Expediente: 19001333300420200005301
Accionante: JOSE HERNEY RUIZ RUIZ
Accionado: JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DE POPAYÁN
Acción: TUTELA SEGUNDA INSTANCIA

Nacional y el pago de los viáticos ocasionados, en razón a que el actor tuvo que desplazarse hasta la ciudad de Cali para lo pertinente.

Manifiesta que esa entidad, el 20 de diciembre de 2019, responde los dos puntos planteados en su solicitud, así: respecto de la obligación del pago de honorarios sostiene que, dentro de un estudio que esté a su cargo se hace necesario que la Junta Regional de Calificación respectiva radique ante COLPENSIONES, copia del dictamen emitido por la Junta y memorial de solicitud de pago de honorarios. Indican que para el caso del señor Ruiz Ruiz, no se encuentra el memorial de solicitud y por tal razón, es imposible continuar con el trámite del estudio.

Respecto del pago de viáticos, apoyados en el Decreto 1352 de 2013, señalan que estos gastos de traslado, deben asumirlos las Administradoras de Riesgos Laborales.

2.2.- Intervención de las accionadas

2.2.1.-Junta Regional de Calificación de Invalidez del Valle del Cauca.

En su intervención manifestó que la falta de envío del expediente completo del señor Ruiz Ruiz, a la Junta Nacional de Calificación de invalidez en Bogotá, se debe a que COLPENSIONES no ha hecho llegar a la Junta Regional, la respectiva copia de consignación del pago de honorarios a la Junta Nacional conforme lo señala el Decreto 1072 de 2015.

La Junta Regional, igualmente demuestra haber requerido a la Administradora Colombiana de Pensiones para dicho pago, por medio de correos electrónicos de fechas: 16 de diciembre de 2019 y 22 de abril del año en curso. Frente a la procedencia de la acción de tutela, manifiesta que el caso bajo estudio es de la jurisdicción ordinaria laboral y por ello será quien resuelva el conflicto.

Finalmente, informa que una vez se evidencie el efectivo requerimiento que hace falta y su personal pueda ingresar a las instalaciones físicas de la Junta, se procederá a la respectiva remisión del expediente. Solicita declarar improcedente las pretensiones del actor, ya que por parte de esta entidad no hubo vulneración alguna a los derechos que se invocan.

2.2.3 Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

Indicó que en su base de datos no reposa ningún tipo de trámite del actor, además de señalar que su responsabilidad inicia una vez llega y conoce el expediente respectivo, situación que no se ha materializado para el caso del señor Ruiz Ruiz.

Por tal razón no habría lugar a señalar vulneración alguna sobre los derechos del accionante respecto de ella y solicita sea declarada improcedente la acción constitucional de tutela y se desvincule a la entidad.

Expediente: 19001333300420200005301
Accionante: JOSE HERNEY RUIZ RUIZ
Accionado: JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DE POPAYÁN
Acción: TUTELA SEGUNDA INSTANCIA

2.2.4.- Colpensiones

La Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES, arguye la falta del memorial de solicitud de pago de honorarios por parte de la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Valle del Cauca, dicho memorial debe ser radicado en los puntos PAC, por el módulo *recepción de documentos* dirigido a la Dirección Nacional de Medicina Laboral.

Que conforme a los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993, el artículo 50 del Decreto 2463 de 2001 y el artículo 17 de la Ley 1562 de 2012, la obligación de pago de honorarios estará a cargo de la administradora de pensiones en el caso de que la enfermedad sea catalogada de origen común, mientras que, si la enfermedad es de origen laboral, la obligación del pago de honorarios a la Junta estaría a cargo de la ARL.

Finalmente, la administradora refiere que para el asunto en estudio no hay vulneración de derechos fundamentales ni existencia de perjuicio irremediable, en ese sentido debe declararse improcedente la tutela.

2.2.5 La providencia impugnada.

El Juzgado Cuarto Administrativo de Popayán profiere sentencia N° 49 el pasado 05 de mayo de 2020, atendiendo las afirmaciones de las entidades accionadas sobre el agotamiento de la jurisdicción laboral para llevar a cabo el trámite y reconocimiento de la pensión por invalidez del señor José Herney Ruiz Ruiz.

Reconoce las características especiales del caso, la situación de discapacidad del accionante y las condiciones de salud física y mental en las que se encuentra teniendo como sustento el dictamen del 14 de agosto de 2019, de calificación sobre la pérdida de capacidad laboral y ocupacional en un 70.58%, enfermedad de origen común, realizado por la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Valle del Cauca; y por ello encuentra justificado el uso de la acción de tutela, como procedimiento expedito para la protección de los derechos fundamentales del señor José Herney Ruiz Ruiz, ya que señalar otra ruta de procedimientos en la jurisdicción laboral, sería imponerle al actor una carga injustificada en el trámite y reconocimiento de su pensión por invalidez.

Luego de realizar un recuento del artículo 41 de la Ley 100 de 1993 en cuanto a la calificación del estado de invalidez, el artículo 17 de la Ley 1562 de 2012 respecto de los honorarios de la Junta Nacional y Junta Regional, el artículo 2.2.5.1.9 del Decreto 1072 del 2015 sobre las funciones exclusivas de la Junta Nacional y los artículos 13, 14, 20 y 43 del Decreto 1352 de 2013; señala que una vez presentado el recurso de apelación en tiempo, el Director Administrativo y Financiero de la Junta tenía el deber de remitir todo el expediente con la documentación que sirvió de fundamento para el dictamen, dentro de los dos días hábiles siguientes a la Junta Nacional. Salvo en el caso de que falte la consignación. Situación que ocurría en el presente asunto.

Expediente: 19001333300420200005301
Accionante: JOSE HERNEY RUIZ RUIZ
Accionado: JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DE POPAYÁN
Acción: TUTELA SEGUNDA INSTANCIA

Para el caso en comento, el Despacho concluyó que al ser calificada la enfermedad del señor José Herney Ruiz Ruiz, como de origen común, recae en COLPENSIONES el pago de los honorarios a la Junta Nacional; agregado lo anterior se reitera que se hace necesario allegar el soporte de la consignación de pago por parte de la administradora, para que de esta manera se haga efectivo que la Junta Regional remita el expediente completo a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez en Bogotá para lo de su trámite. De no ser posible el envío se debe informar esta situación a la parte interesada.

Fundamentado en lo anterior, la providencia resuelve lo siguiente:

(...)

“PRIMERO.- Tutelar los derechos fundamentales a la seguridad social y debido proceso del señor JOSE HERNEY RUIZ RUIZ, identificado con CC No. 79.506.540, vulnerados por parte de la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES.

En consecuencia:

SEGUNDO.- Ordenar al representante legal de la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, que a través de la dependencia correspondiente, adelante las actuaciones administrativas necesarias, si aún no lo hubiere hecho, para que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia, efectúe la consignación de los honorarios a nombre de la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ y acredite dicho trámite ante la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DEL VALLE DEL CAUCA, con el objeto de que esta última entidad remita el expediente íntegro y completo ante la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ y se proceda a dar trámite y decidir el recurso de apelación interpuesto por el señor JOSE HERNEY RUIZ RUIZ, en contra del dictamen No. 79506540 – 4579 del 14 de agosto de 2019, a través del cual se determinó la pérdida de la capacidad laboral y ocupacional en porcentaje del 70.58%.

TERCERO.- Exhortar a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DEL VALLE DEL CAUCA, para que una vez recibida la constancia de la consignación de honorarios por parte de COLPENSIONES, le imprima celeridad al trámite para la remisión de la documentación pertinente del señor JOSE HERNEY RUIZ RUIZ identificado con CC No. 79.506.540, ante la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ, en los términos establecidos en la ley.

CUARTO.- Exhortar a la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ para que una vez allegada la totalidad de la documentación, proceda a darle trámite y decida de fondo el recurso de apelación interpuesto por el señor JOSE HERNEY RUIZ RUIZ identificado con CC No. 79.506.540, en contra del dictamen No. 79506540 – 4579 del 14 de agosto de 2019, en los términos establecidos en la ley. (...)

Expediente: 19001333300420200005301
Accionante: JOSE HERNEY RUIZ RUIZ
Accionado: JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DE POPAYÁN
Acción: TUTELA SEGUNDA INSTANCIA

2.2.6 La impugnación.

COLPENSIONES a través de la Dirección de Acciones Constitucionales, allega escrito de impugnación en el que sostiene no poder continuar con el estudio de honorarios para el caso del señor José Herney Ruiz Ruiz, porque hace falta el memorial de solicitud de pago de honorarios que debe ser remitido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Valle del Cauca.

Expone también, que el pago de honorarios a la Junta solo procede en el caso de que la E.P.S haya señalado en su concepto que el origen fue común y que el recurrente se encuentre inconforme con la calificación hecha por la AFP, pues si la E.P.S realiza la calificación señalando el porcentaje de invalidez, este último será un documento ineficaz en razón a que la E.P.S no tiene competencia para señalar esa calificación.

Respecto de la acción constitucional de tutela, COLPENSIONES precisa sobre las características de esta figura y que abordarla implica una acción u omisión actual por parte de la entidad accionada. Sostiene que, en el caso, al ser agotada se desfigura la finalidad de esta acción, cuando es claro que la jurisdicción laboral puede dirimir estos conflictos.

Finalmente, en el escrito se precisa que la Dirección de Acciones Constitucionales, no es la dependencia encargada para dar cumplimiento al fallo emitido por el Juzgado Cuarto Administrativo de Popayán.

III.- Consideraciones.

3.1.- La competencia.

El Tribunal es competente para conocer de la presente acción de tutela en segunda instancia, conforme lo establece el Decreto Ley 2591 de 1991, artículo 32 y 40.

3.2.- Problema jurídico.

La Sala abordará los siguientes interrogantes:

- i) ¿Hay lugar a confirmar la providencia impugnada?

Para resolver los problemas jurídicos planteados, la Sala abordará los siguientes contenidos:

(i) Procedencia de la acción de tutela. (ii) Posición jurisprudencial sobre personas con movilidad reducida. (iii) Marco legal de pérdida de capacidad laboral. (iv) Caso concreto.

Expediente: 19001333300420200005301
Accionante: JOSE HERNEY RUIZ RUIZ
Accionado: JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DE POPAYÁN
Acción: TUTELA SEGUNDA INSTANCIA

3.1.- Procedencia de la acción de tutela

La acción constitucional de tutela, en términos de la Constitución Política, consagra que toda persona tendrá acción de tutela para reclamar la protección de sus derechos fundamentales cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados, esta acción constitucional tiene algunas características: Es eficaz, inmediata, subsidiaria y actúa como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

De lo dicho se tiene que esta acción tiene particularidades esenciales: i) Está instituida para la protección de derechos fundamentales; ii) La rige el principio de subsidiariedad, por cuanto solo resulta procedente cuando el perjudicado no dispone de otro medio de defensa judicial, salvo que busque evitar un perjuicio irremediable y iii) La inmediatez, porque se trata de un instrumento jurídico de protección inmediata, procedente cuando se hace preciso disponer la guarda efectiva, concreta y actual del derecho fundamental objeto de vulneración o amenaza.

En la misma línea, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 confirma la naturaleza residual de la acción de tutela y sus condiciones de procedencia cuando existe un mecanismo ordinario de defensa, e indica que la eficacia de dichos recursos debe ser apreciada en concreto, *“atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante”*.

Al revisarse la procedencia de la acción tuitiva, el juez constitucional está en el deber de verificar dos requisitos específicos: i) la legitimidad en la causa por activa y la ii) subsidiariedad; superados estos dos elementos es posible determinar la procedencia para estudiar el asunto de fondo.

Para la Corte¹, la legitimidad en la causa por activa es la *“titularidad para promover la acción, con el cual se busca garantizar que la persona que acude a la acción de tutela, tenga un interés directo y particular respecto de la solicitud de amparo que eleva ante el juez constitucional, de manera que pueda establecerse sin dificultad, que lo reclamado es la protección de un derecho fundamental del propio demandante y no de otro”*

La Corte Constitucional ha sentado precedente, conforme al principio de subsidiariedad de la acción de tutela, especialmente en procesos pensionales, ejemplo de ello es la Sentencia T 087 de 2018:

(...)

“El carácter subsidiario de la acción de tutela y su procedencia para evitar un perjuicio irremediable. Reiteración de jurisprudencia

¹ Sentencia T-176 de 2011

Expediente: 19001333300420200005301
Accionante: JOSE HERNEY RUIZ RUIZ
Accionado: JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DE POPAYÁN
Acción: TUTELA SEGUNDA INSTANCIA

... Según el inciso 4º del artículo 86 de la Constitución Política, el requisito de subsidiariedad se refiere a que la acción de tutela procede cuando el afectado (i) no cuenta con otros medios de defensa judicial; (ii) a pesar de que dispone de otros medios judiciales que resultan idóneos y eficaces para la protección de sus derechos, el recurso de amparo se utiliza para evitar un perjuicio irremediable^[25].

En aquellos asuntos en que existan otros medios de defensa judicial, la jurisprudencia de este Tribunal ha determinado que caben dos excepciones que justifican su procedibilidad, siempre y cuando también se verifique la inmediatez:

- (i) A pesar de existir otro medio de defensa judicial idóneo, este no impide la ocurrencia de un perjuicio irremediable^[26], caso en el cual la acción de tutela procede, en principio, como mecanismo transitorio. No obstante, la Corte ha reconocido que en ciertos casos, si el peticionario está en situación de debilidad manifiesta, el juez constitucional puede realizar el examen de la transitoriedad de la medida, en atención a las especificidades del caso, en particular a la posibilidad de exigir al accionante que acuda después a los medios y recursos judiciales ordinarios y concluir que resulta desproporcionado imponerle la carga de acudir al mecanismo judicial principal^[27].
- (ii) **Si bien existe otro medio de defensa judicial, este no es idóneo o eficaz para proteger los derechos fundamentales invocados, caso en el cual las órdenes impartidas en el fallo de tutela tendrán carácter definitivo.**

11. Tratándose de controversias pensionales, la acción constitucional sería improcedente, toda vez que los demandantes podrían acudir a la jurisdicción laboral o a la contenciosa administrativa, como la opción principal e idónea, para el reconocimiento de sus pretensiones. Por consiguiente, en primer lugar, los ciudadanos deben acudir a las instancias judiciales ordinarias, antes de pretender la defensa de sus derechos por vía de tutela.

12. Sin embargo, en determinados casos la tutela procede con el fin de salvaguardar derechos fundamentales, cuya protección resulta impostergable, cuando los medios ordinarios de defensa judicial existentes carecen de idoneidad o eficacia, o porque se busca evitar la inminente consumación de un perjuicio irremediable.

Para determinar la idoneidad de los medios de defensa judicial es necesario revisar que los mecanismos tengan la capacidad para proteger de forma efectiva e integral los derechos de la persona. En especial, resulta imperativo verificar si el reclamo de quien merece especial protección constitucional puede ser tramitado y decidido de forma adecuada por la vía ordinaria, o si por su situación particular, no puede acudir a dicha instancia. **Ello encuentra su relevancia en el hecho de que las prestaciones económicas como la pensión guardan estrecha relación con el derecho al mínimo vital, pues se trata de un ingreso que está dirigido a cubrir riesgos (i.e. vejez, muerte e invalidez) que disminuyen, e incluso en ciertos casos, impiden, al ciudadano la posibilidad de procurarse por su propios medios los recursos necesarios para su congrua subsistencia^[28].**

13. Es así como excepcionalmente esta Corporación ha admitido la procedencia de la acción de tutela para el reconocimiento de un derecho pensional en eventos en los

Expediente: 19001333300420200005301
Accionante: JOSE HERNEY RUIZ RUIZ
Accionado: JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DE POPAYÁN
Acción: TUTELA SEGUNDA INSTANCIA

que el amparo lo solicita un “(i) sujeto de especial protección constitucional,” [y] “también se establece que (ii) la falta de pago de la prestación genera un alto grado de afectación de los derechos fundamentales, en particular del derecho al mínimo vital, (iii) se ha desplegado cierta actividad administrativa y judicial por el interesado tendiente a obtener la protección de sus derechos, y (iv) aparecen acreditadas siquiera sumariamente, las razones por las cuales el medio judicial ordinario es ineficaz para lograr la protección inmediata de los derechos fundamentales presuntamente afectados”^[29].

En suma, la determinación sobre la procedencia de la acción de tutela para reclamar derechos pensionales, exige al juez constitucional el despliegue de un análisis de inmediatez y subsidiariedad que comprenda los aspectos cuantitativos y cualitativos de las circunstancias que rodean a quien reclama el reconocimiento de la prestación económica, pues esta valoración debe necesariamente atender a la afectación al mínimo vital.” (Subrayado fuera del texto original.)

En ese orden de ideas, no atender por vía de la acción constitucional de tutela los derechos del actor que se estiman vulnerados, significaría apartarse de los parámetros constitucionales y jurisprudenciales que invocan el amparo a los sujetos de especial protección constitucional.

3.2 Posición jurisprudencial sobre personas con movilidad reducida

Reconocer la existencia de una situación de discapacidad de salud física o mental conlleva a un individuo y su familia, a asumir una rutina de vida cambiante, implica trabajar todos los entornos; social, familiar y personal, en el intento de hacer más llevadero el día a día, asumiendo una nueva realidad.

En ese sentido, estas personas han sido nombrados como sujetos de especial protección constitucional pero recientemente la Jurisprudencia, ha involucrado el nuevo término para ellos: personas con movilidad reducida. Así las cosas, en Sentencia C -329 de 2019, la Corte Constitucional precisó lo siguiente:

(...)

“44. Las diferentes definiciones de los conceptos de discapacidad, movilidad reducida y personas en situación de discapacidad han sido objeto de múltiples pronunciamientos por parte de la jurisprudencia constitucional^[101]. De un lado, la Corte ha reconocido que “la elaboración de una definición de discapacidad ha sido un proceso muy lento y difícil. En cada momento de la historia, con base en los conocimientos científicos con los que se ha contado, los legisladores han regulado diversos aspectos de esta problemática (...) [la discapacidad,] se trata de un concepto, en permanente construcción y revisión”^[102]. De otro lado, la Corte ha concluido que las disímiles definiciones de personas en situación de discapacidad corresponden, entre otros, a los “cuatro modelos que a lo largo de la historia han marcado la comprensión sobre la discapacidad”^[103], a saber: el modelo de la prescindencia^[104], el modelo de la marginación^[105], el modelo rehabilitador^[106] y el modelo social^[107]. Por lo anterior, con fundamento en la Convención sobre los

Expediente: 19001333300420200005301
Accionante: JOSE HERNEY RUIZ RUIZ
Accionado: JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DE POPAYÁN
Acción: TUTELA SEGUNDA INSTANCIA

Derechos de las Personas con Discapacidad, la Corte ha reconocido que la discapacidad es un concepto evolutivo^[108].

(...)

46. El modelo social de la discapacidad implica que la discapacidad es concebida “como una realidad, no como una enfermedad que requiere ser superada a toda cosa, en otras palabras, se asume desde el punto de vista de la diversidad, de aceptar la diferencia”^[113]. De acuerdo con las sentencias C-458 de 2015 y C-149 de 2018, este modelo se funda, entre otras, en las siguientes premisas: (i) “el modelo social ubica la discapacidad en el entorno social, en tanto considera que son las estructuras sociales, económicas, políticas y culturales opresivas y excluyentes las que generan esta condición”, (ii) “para el modelo social se trata únicamente de diferencias que deben ser reconocidas y aceptadas, y que en ningún caso agotan la individualidad de las personas, las cuales tienen una vida más allá de los problemas derivados de la diferencia” y, por último, (iii) “el modelo social propone una aceptación social de la diferencia, y, en su lugar, una intervención, no en los individuos con discapacidad, sino directamente en las estructuras sociales de base, que son aquellas que impiden la realización y el pleno goce de los derechos de todas las personas”.

*47. El modelo social de discapacidad “cobra preeminencia constitucional”^[114] en relación con las definiciones de discapacidad, movilidad reducida y personas en situación de discapacidad, así como con los contenidos y alcances de los mandatos de promoción y protección de dicha población. Primero, a la luz de este modelo, las definiciones de discapacidad y de personas en situación de discapacidad antes referidas (párr. 41 y 42), lejos de ser estáticas o fijas, son contextuales y circunstanciales. Esto es, la evaluación de la discapacidad de las personas exige, necesariamente, analizar “la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones que los demás”^[115]. En otros términos, “**el modelo social es un nuevo paradigma que, con base en el principio de dignidad humana, comprende el concepto de discapacidad no desde la apariencia física del sujeto, sino desde las estructuras sociales, culturales, económicas y políticas**”^[116] que limitan el ejercicio de los derechos de los referidos sujetos y limita su participación en la sociedad.”*

(...)

3.3 Marco legal de pérdida de capacidad laboral.

En materia de seguridad social, el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, sobre calificación de pérdida de capacidad laboral prescribe:

(...)

“ARTÍCULO 41. Calificación del Estado de Invalidez. Calificación del Estado de Invalidez. El estado de invalidez será determinado de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes y con base en el manual único para la calificación de invalidez vigente a la fecha de calificación. Este manual será expedido por el Gobierno Nacional y deberá contemplar los criterios técnicos de evaluación para calificar la imposibilidad que tenga el afectado para desempeñar su trabajo por pérdida de su capacidad laboral.

Expediente: 19001333300420200005301
Accionante: JOSE HERNEY RUIZ RUIZ
Accionado: JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DE POPAYÁN
Acción: TUTELA SEGUNDA INSTANCIA

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.”

(...)

Partiendo de la norma en cita se puede inferir, que en un primer momento, serán las E.P.S quienes realizarán una valoración inicial respecto de la pérdida de capacidad laboral de la parte interesada. Si el actor ante esta valoración no se encuentra conforme, cuenta con 10 días para manifestarlo; una vez puesta en conocimiento tal inconformidad, la E.P.S debe remitirlo a la Junta Regional dentro los cinco días siguientes.

Ya en conocimiento de la Junta Regional respectiva, esta realiza una segunda valoración, está última puede ser objeto del recurso de apelación en caso de que el usuario no esté de acuerdo, ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez. Esta última, ya en un tercer momento debe realizar una nueva valoración y seguidamente, dar trámite y respuesta dentro de los 5 días.

Asumirán el riesgo de invalidez las Administradoras de Fondos de Pensiones, Colpensiones y las Administradoras de Riesgos Laborales, dependiendo del origen de la enfermedad.

3.4 Caso concreto

El señor José Herney Ruiz Ruiz fue víctima de un disparo cuando tenía 12 años. Posterior a su accidente que lo dejó parapléjico, logró cotizar al Sistema de Seguridad Social 769 semanas. Adelanta desde el año 2018 el trámite para el reconocimiento y pago de su pensión por invalidez. En ese año el procedimiento se surtió dentro de los parámetros ordinarios hasta el 14 de agosto del 2019, fecha en la cual la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Valle del Cauca, emitió dictamen, dando como resultado una calificación de pérdida de capacidad laboral y ocupacional del 70.58% y enfermedad de origen común.

En desacuerdo con la valoración hecha por la Junta Regional, ejerce su derecho a interponer el recurso de apelación ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez de Bogotá. Recurso de alzada que hasta la fecha no ha sido resuelto.

Del actuar desplegado por las accionadas y de los documentos que hasta el momento se han aportado al proceso, se concluye que hay una obstaculización injustificada en el trámite del reconocimiento y pago de la pensión por invalidez del

Expediente: 19001333300420200005301
Accionante: JOSE HERNEY RUIZ RUIZ
Accionado: JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DE POPAYÁN
Acción: TUTELA SEGUNDA INSTANCIA

señor José Herney Ruiz Ruiz; esto en razón a que la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES, no ha actuado de la manera más diligente dentro del proceso, y arguyendo trámites administrativos internos, ha impedido que el proceso de calificación continúe su trámite, dilatando en el tiempo y en franca desconsideración al estado actual del actor, la definición de su trámite pensional.

La falta de proactividad de la parte impugnante, conlleva a que se vea limitado el actuar de las Juntas tanto Regional como Nacional, pues para adelantar el trámite que a cada una corresponde, se hace necesario que la administradora efectúe la actuación que tiene pendiente, es decir, allegar copia de la consignación del pago de honorarios. Argumentar que no se ha radicado por parte de las juntas solicitud para el pago, no puede ser el impedimento para que a un usuario no se le defina su situación de manera definitiva; por lo menos desde el momento de la notificación de la tutela conoce del tema.

Ello se traduce en una clara afrenta a los derechos a la seguridad social y al debido proceso del actor, como en su momento lo consideró el Juzgado Cuarto Administrativo de Popayán, pues los procedimientos administrativos están previstos para garantizar que se acceda de manera certera y se dé solución a los planteamientos elevados, no para impedir que por la falta de un “trámite” entre las mismas entidades, quien tiene derecho a una solución, no se le proporcione.

Los términos en las actuaciones administrativas y más las relacionadas con el reconocimiento de pensiones por invalidez, vejez o muerte, se encuentran debidamente regulados por el legislador y no pueden interrumpirse o suspenderse por el capricho de las entidades, cuando ello puede afectar incluso, el mínimo vital de una persona que se encuentra pendiente de tal definición.

Por tanto, la protección constitucional que en su oportunidad le brindó el Juez de Primera Instancia al actor, se encontraba más que justificada, pues fuera de tratarse de un sujeto de especial protección constitucional por su condición de movilidad reducida, también se había suspendido sin motivación valedera alguna, la continuación de su trámite ante la Junta Nacional de Calificación y ello, tampoco implica el desconocimiento del carácter residual de la acción de tutela.

Debe recordarse que, si bien es cierto, el juez constitucional a través de esta acción de amparo no puede invadir las competencias del juez natural, también lo es, que cuando el mecanismo ordinario no resulte idóneo, podrá acceder a ella en procura de los *ius fundamentales*, como en este caso.

Adicionalmente debe recordarse que la orden judicial dada por el Juzgado Cuarto Administrativo de Popayán, dispone que, una vez consignados los honorarios por parte del Colpensiones, se resuelva el recurso de apelación por parte de la Junta Nacional de Calificación; en ningún momento se le está ordenando reconocimiento pensional alguno. Simplemente que se respete el debido proceso y se le resuelva de manera definitiva el recurso interpuesto contra una decisión.

Expediente: 19001333300420200005301
Accionante: JOSE HERNEY RUIZ RUIZ
Accionado: JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DE POPAYÁN
Acción: TUTELA SEGUNDA INSTANCIA

Así las cosas, si COLPENSIONES envía el soporte que hace falta, la Junta Regional, procederá a enviar el expediente íntegro del caso a la Junta Nacional para lo de su trámite. Resulta entonces, pertinente señalar como lo hizo el Juzgado cognoscente que, efectivamente hay vulneración de los derechos fundamentales de seguridad social, y debido proceso invocados por el actor. Al tenor de lo expuesto, COLPENSIONES termina desconociendo el amparo constitucional que se le ha dado a las personas con capacidad reducida, como es del caso el señor José Herney Ruiz Ruiz; su omisión aleja la posibilidad del actor de alcanzar su ingreso económico como sustento para él y su familia, ante la imposibilidad de realizar actividades laborales.

Señalar que el actor, haciendo uso de la acción constitucional de tutela evadió el agotamiento por la vía de la jurisdicción laboral, resulta contradictorio, pues en condiciones de salud física y mental en las que se encuentra el afectado, exigirle que acuda a esa especialidad o que haga uso de otros medios ordinarios legales sería imponerle una carga absurda y un camino más largo y complejo para sacar adelante sus pretensiones.

En esos términos, la Sala encuentra que hay lugar a confirmar la providencia impugnada, pues como se advirtió por el Juzgado Cuarto Administrativo de Popayán en su momento, existe una vulneración palmaria a los derechos fundamentales a la seguridad social y al debido proceso del señor Ruiz Ruiz, pues a la fecha, continúa sin resolverse el recurso de alzada por parte de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, ante la falta del pago de unos honorarios que debe cancelar COLPENSIONES, para continuar con tal trámite.

IV.- DECISION.

Por lo expuesto, el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la Sentencia N° 49 del 5 de mayo de 2020, proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Popayán, por lo expuesto.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE esta providencia en los términos del artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

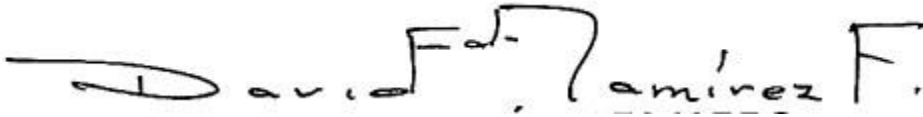
TERCERO: REMÍTASE el expediente a la Corte Constitucional, para efectos de su eventual revisión.

Se hace constar que el proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado por el Tribunal en sesión virtual de la fecha.

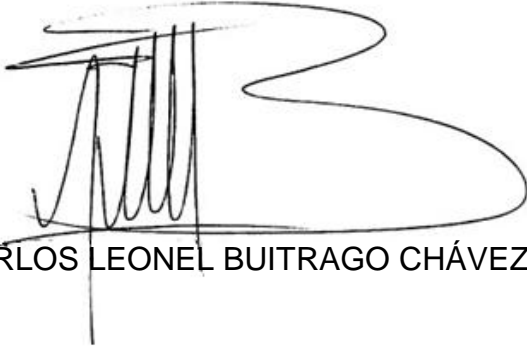
Expediente: 19001333300420200005301
Accionante: JOSE HERNEY RUIZ RUIZ
Accionado: JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DE POPAYÁN
Acción: TUTELA SEGUNDA INSTANCIA

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Los Magistrados,



DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO



CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ

Con impedimento
JAIRO RESTREPO CÁCERES