REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL
-Sala Cuarta de Revisión-

SENTENCIA T-094 de 2022

Referencia: Expediente T-8.354.737

Asunto: Revisión de sentencias de tutela proferidas dentro del proceso promovido por Aníbal José Villalba Escorcia contra la Administradora Colombiana de Pensiones -Colpensiones-

Magistrado sustanciador:
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá D.C., catorce (14) de marzo de dos mil veintidós (2022)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente sentencia al revisar la proferida el 22 de enero de 2021 por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga Sala Civil- Familia, que revocó la proferida el 25 de noviembre de 2020 por el Juzgado Cuarto de Familia de Bucaramanga.

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud

1. El 11 de noviembre de 2020, el señor Aníbal José Villalba Escorcia presentó solicitud de tutela contra la Administradora Colombiana de Pensiones (en adelante, "Colpensiones"), en procura de la protección de sus derechos fundamentales "*a la Salud y al Mínimo Vital y Móvil, Seguridad Social, Vida*

en condiciones Dignas, Dignidad Humana, la primacía de la realidad sobre la formalidad"[1].

2. A su juicio, tales derechos fueron vulnerados con ocasión de la negativa de la entidad para restablecer su pensión de invalidez, a pesar de haber sido calificado por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Santander, el 16 de septiembre de 2020, con una pérdida de capacidad laboral y ocupacional de 65.10% con fecha de estructuración el 12 de mayo de 2017.

3. En consecuencia, solicita que *"para evitar un perjuicio irremediable"*, Colpensiones *"pague de manera inmediata las mesadas pensionales y se continúe con su pago sin dilación alguna el pago de la seguridad social"*. Lo anterior, porque tiene tres hijos menores de edad[2] y la mesada pensional representa su única fuente de ingresos[3].

2. Hechos relevantes

Los hechos probados con base en el expediente se sintetizan así:

4. El 17 de agosto de 2017, Colpensiones, mediante Resolución Nro. SUB163979, reconoció y ordenó el pago de una pensión de invalidez a favor de Aníbal Villalba Escorcia[4]. Esa decisión se fundamentó en el dictamen de calificación de pérdida de capacidad laboral Nro. 2017220935TT emitido el 16 de junio de 2017 en el que se indicó que el señor Villalba Escorcia tenía una pérdida de capacidad laboral y ocupacional de 53,64% con fecha de estructuración el 12 de mayo de 2017, por las siguientes patologías: diabetes mellitus insulinodependiente, trastorno de ansiedad y depresión, síndrome de túnel del carpo bilateral y polineuropatía de miembros inferiores.

5. Mediante Auto Nro. 1858-18 de 24 de agosto de 2018, la Gerencia de Prevención del Fraude de Colpensiones ordenó la apertura de una investigación administrativa especial en contra del accionante, la cual culminó mediante Auto de cierre Nro. 1622 de 9 de octubre de 2019 en el que se concluyó que *"el caso objeto de estudio se encuentra frente a un hecho de presunto fraude en el*

[1] Cuaderno 1º. Folio 2.
[2] En efecto, el demandante anexa los registros civiles de nacimiento de los menores de edad.
[3] Cuaderno 1º. Folio 5.
[4] Dentro de la historia laboral del accionante se demuestra que el mismo cotizó mas de 50 semanas dentro de los tres años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración de su invalidez.

reconocimiento de la Pensión de invalidez a favor del señor Aníbal José Villalba Escorcia, toda vez que dicho trámite de reconocimiento y obtención de la prestación económica que nos ocupa, se realizó a partir de información no verídica y que como tal, no se ajustó a la realidad médica del ciudadano en comento, induciendo con ello a la entidad, a proceder con el reconocimiento de una prestación económica que no debió tener lugar". Lo anterior, con fundamento, entre otras, en la valoración que de la historia clínica hizo la Corporación para el Desarrollo de la Seguridad Social, CODESS, que aseveró que ciertas afectaciones padecidas por el señor Villalba Escorcia estaban sobrecalificadas. Así las cosas, Colpensiones 1) remitió copia del expediente a la Fiscalía 12 Seccional de Valledupar de la Unidad de Delitos contra la Administración Pública, para que se surtieran las investigaciones correspondientes; y ii) expidió la Resolución Nro. SUB300908 de 30 de octubre de 2019, por medio de la cual revocó la Resolución Nro. SUB163979 de 17 de agosto de 2017, con el fin de negar el reconocimiento de la pensión de invalidez del actor.

6. El 17 de junio de 2019, el ciudadano Villalba Escorcia solicitó a Colpensiones la revisión del estado de invalidez para lo cual aportó el respectivo Formulario de Determinación de Pérdida de Capacidad Laboral radicado con el Nro. 2019-8077555[5]. El 20 de junio siguiente, Colpensiones respondió la solicitud mediante oficio Nro. BZ2019_8077555-1774347, pero la comunicación no fue entregada pues, de acuerdo con lo dicho por la empresa de mensajería DOMINA en guía de envío Nro. GA87023777037, fue devuelta por "DIRECCION NO EXISTE". No obstante lo anterior, mediante oficio Nro. 2019_9573117 de 29 de julio de 2019, Colpensiones informó a Villalba Escorcia sobre el trámite a seguir y los documentos requeridos para la revisión de su estado de invalidez, así:

> *"Le comunicamos que dentro del término de los tres (3) meses posteriores al recibo de la presente comunicación, deberá acercarse a un Punto de Atención Colpensiones -PAC- y solicitar la Revisión del Estado de Invalidez radicados por el Flujo Recepción de Documentos de Medicina Laboral, para lo cual, a continuación, le indicaremos el procedimiento a seguir, so pena que de rehusarse se apliquen las sanciones contempladas en el artículo 44 de la Ley 100 de 1993 como lo es, la suspensión del pago de su mesada pensional. - Acérquese a cualquiera de los Puntos de Atención Colpensiones (PAC). - Solicite y Diligencie el Formulario Determinación de Pérdida de Calificación Laboral/Ocupacional y Revisión del Estado de Invalidez de los Pensionados. - Aporte fotocopia de su documento de*

[5] Cuaderno 2º. Folio 84

> *identidad ampliado al 150%. - Adjunte copia de su Historia Clínica completa y actualizada de los últimos 6 meses que verse sobre las situaciones de salud por las que inicialmente fue declarada la Invalidez y los demás padecimientos médicos que en la actualidad presente. Si quien realiza el trámite en el PAC es su apoderado, por favor adicionar los siguientes documentos: - Poder debidamente conferido con presentación personal ante notario público - Documento de identidad del apoderado - Tarjeta profesional del abogado apoderado. Ahora, si la persona que realiza el trámite en el PAC es un tercero autorizado por usted, por favor adicionar los siguientes documentos: - Carta de Autorización con las Facultades Específicas - Documento de identidad del tercero".*

Según la guía de envío Nro. GA87024061020, el anterior oficio fue recibido por el destinatario el 6 de agosto de 2019.

7. El 10 de octubre de 2019, el ciudadano Villalba Escorcia solicitó ante Colpensiones, nuevamente, la revisión de su estado de invalidez para lo cual aportó -de nuevo- el Formulario de Determinación de Pérdida de Capacidad Laboral radicado con el Nro. 2019-8077555. Mediante oficio Nro. BZ2019_13748291-3014972 de 12 de octubre de 2019, Colpensiones respondió que *"no es posible continuar con la calificación de pérdida de capacidad laboral u ocupacional, por cuanto No revisable por su edad y/o condición de salud. Mantiene su condición de invalidez".* Según la información suministrada por la empresa de mensajería ENVÍA, el oficio de respuesta no pudo ser entregado y fue devuelto por *"DEV. Cerrado o Desocupado"*.

8. El 18 de diciembre de 2019, a través de la Superintendencia Financiera, el señor Villalba Escorcia solicitó *"se fije fecha y hora para la revisión del estado de invalidez ya que a la fecha no ha sido realizada por ustedes"*. Anexó a la petición las copias de las solicitudes anteriores y sus respectivos números de radicado. El 26 de diciembre de 2019, Colpensiones respondió mediante oficio Nro. 2019_17111388, que el trámite de revisión del estado de invalidez solicitado por el accionante había sido cerrado con ocasión de la investigación administrativa iniciada su contra, por lo que debía solicitar asignación de cita para la calificación de pérdida de capacidad laboral en primera oportunidad de acuerdo con el trámite establecido en el artículo 142 del Decreto 19 de 2012 que modificó el artículo 41 de la Ley 100 de 1993[6].

9. Mediante oficio Nro. 2019_17013196-3735807 de 11 de enero de 2020, Colpensiones informó al señor Villalba Escorcia que "*no es procedente*

[6] Página 18 de la solicitud de tutela. La respuesta ofrecida por Colpensiones a la solicitud que por intermedio de la Superintendencia Financiera elevó el accionante, reposa en el expediente como anexo de la demanda.

continuar con el trámite de revisión de Invalidez por lo que se efectuó el cierre del mismo, con la anotación de que el usuario si es su intención, puede iniciar un nuevo trámite de Calificación de Pérdida de Capacidad Laboral, con el lleno de los requisitos (…)". Dicho oficio fue enviado a la dirección aportada en el formulario de peticiones quejas y reclamos mediante guía de envío Nro. MT662375415CO de la empresa de mensajería 4-72; no obstante, fue devuelto.

10. El 30 de junio de 2020, el señor Villalba Escorcia solicitó *"Valoración o revisión de estado de invalidez"* ante la Junta Regional de Invalidez de Santander. Indicó que acudía directamente debido a que había solicitado la revisión de su estado de invalidez ante Colpensiones el 17 de junio y el 10 de octubre de 2019, sin haber obtenido respuesta.

11. El 16 de septiembre de 2020, la Junta Regional de Invalidez de Santander, emitió dictamen Nro. 12647400 - 1440, en el que determinó: *"(...) PCL: 65.10% fecha de estructuración: 12/05/2017(...)"*. Lo anterior, debido a que tiene cardiomiopatía, no especificada, diabetes mellitus no insulinodependiente con complicaciones neurológicas, hipertensión esencial (primaria), síndrome del túnel carpiano y trastorno mixto de ansiedad y depresión[7]. Dicho dictamen quedó ejecutoriado el 6 de octubre de 2020 sin ser objeto de recursos. No obstante lo anterior, Colpensiones ofició a la Junta Regional con el fin de indicarle que:

> *"La legislación vigente es clara en determinar la competencia de cada entidad al momento de calificar el grado de invalidez de un afiliado por contingencias de origen común.*
>
> *(…)*
>
> *Lo dicho, permite concluir que si no se cumple con los requisitos del artículo 29 del decreto 1352 de 2012 (sic) no es procedente el cobro de honorarios por parte de las juntas regionales de calificación a Colpensiones, por tanto, esta administradora no está obligada legalmente a hacer pagos por dicho concepto".*

12. El 16 de octubre de 2020, el señor Villalba Escorcia aportó a Colpensiones el dictamen Nro. 12647400-1440 emitido por la Junta Regional para que obrara como prueba de su situación médica actual y se reactivara el

[7] De acuerdo con la información obrante en la base de datos pública de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), accesible a través de internet, el accionante se encuentra afiliado a Salud Total Entidad Promotora de Salud en el régimen contributivo. Estado: "Activo por Emergencia".

pago de las mesadas pensionales. El 21 de octubre de 2020, Colpensiones respondió que la solicitud de calificación de pérdida de capacidad laboral había sido atendida oportunamente por lo que no se configuraba la renuencia que le sirvió de excusa para solicitar la calificación directamente a la junta regional. En consecuencia, dicho dictamen *"no tenía validez jurídica"*[8]. Contra esa decisión, el señor Villalba Escorcia presentó solicitud de tutela.

3. Trámite procesal de instancia

13. La Solicitud de Tutela correspondió por reparto al Juzgado Cuarto de Familia de Bucaramanga. Mediante Auto de 11 de noviembre de 2020, resolvió, entre otros, admitirla y vincular a la directora de la Dirección de Acciones Constitucionales de Colpensiones, a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Santander y a la EPS Salud Total[9].

3.1. **La oposición**[10]

14. Colpensiones solicitó declarar improcedente el amparo pues, en su criterio, *"el actor pretende desnaturalizar la acción de tutela pretendiendo que, por medio de un proceso caracterizado por la inmediatez y subsidiaridad, sean reconocidos derechos que son de conocimiento del juez ordinario competente a través de los mecanismos legales establecidos para ello"*[11]. Agregó que, *"decidir de fondo las pretensiones del accionante y acceder a las mismas, invade la órbita del juez ordinario y su autodominio, pero además excede las competencias del juez constitucional, en la medida que no se probó vulneración a derechos fundamentales, ni la existencia de un perjuicio irremediable que haga viable proteger derecho alguno"*[12].

15. Expuso que en 2017 se reconoció y ordenó el pago de la pensión de invalidez solicitada, con base en un dictamen que calificó en 53,64% la pérdida de capacidad laboral del señor Villalba Escorcia. Sin embargo, abierta una investigación administrativa especial por la presunta falsedad en la historia clínica por él suministrada, se recogieron suficientes elementos probatorios que permitieron presumir la comisión de un fraude en el reconocimiento de la

[8] Cuaderno 1º. Folio 93.
[9] Cuaderno 1º. Folio 66.
[10] Cuaderno 1º. Folio 94 al 104.
[11] Cuaderno 1º. Folio 103.
[12] Cuaderno 1º. Folio 101.

pensión, por lo que se envió el expediente a la fiscalía para lo de su competencia, y se anuló la resolución por la cual se había reconocido la pensión de invalidez. Suspendido de la nómina de pensionados, Villalba Escorcia solicitó a Colpensiones realizar un nuevo trámite de calificación de pérdida de capacidad laboral, la cual fue respondida en tiempo mediante comunicación con radicado Nro. BZ2019_17013196-3735807 de 11 de enero de 2020[13], no obstante lo cual "*el señor Villalba Ecorcía* (sic) *de manera deliberada y contraria a lo indicado compareció directamente ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Santander para ser calificado en primera oportunidad por esa entidad, y no por Colpensiones como es debido"*[14] en los términos del artículo 41 de la Ley 100 de 1993[15], además de que tampoco se cumplen los requisitos del artículo 29 del decreto 1352 de 2013[16]. En consecuencia, *"no había lugar a que la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Santander atendiera la solicitud de*

[13] Cuaderno 1º. Folio 636. Reposa prueba de que dicha comunicación no pudo ser entregada.

[14] Cuaderno 1º. Folio 97.

[15] Cuaderno 1º. Folio 99.

[16] El artículo 29 del Decreto 1352 de 2013 señala: *"CASOS EN LOS CUALES SE PUEDE RECURRIR DIRECTAMENTE ANTE LAS JUNTAS REGIONALES DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ. El trabajador o su empleador, el pensionado por invalidez o aspirante a beneficiario podrán presentar la solicitud de calificación o recurrir directamente a la Junta de Calificación de Invalidez en los siguientes casos:*
a) Si transcurridos treinta (30) días calendario después de terminado el proceso de rehabilitación integral aún no ha sido calificado en primera oportunidad, en todos los casos, la calificación no podría pasar de los quinientos cuarenta (540) días de ocurrido el accidente o diagnosticada la enfermedad, caso en el cual tendrá derecho a recurrir directamente a la Junta.
Lo anterior sin perjuicio que dicho proceso de rehabilitación pueda continuar después de la calificación, bajo pertinencia y criterio médico dado por las instituciones de seguridad social.
b) Cuando dentro de los cinco (5) días siguientes a la manifestación de la inconformidad, conforme al artículo 142 del Decreto número 19 de 2012, las entidades de seguridad social no remitan el caso ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez.
La solicitud ante la Junta en los casos de recurrirse directamente deberá estar acompañada de la copia de la consignación de los honorarios, carta u oficio dándole aviso a su Entidad Promotora de Salud, Administradora de Riesgos Laborales y Entidad Administradora del Sistema General de Pensión, y los documentos que estén en poder del solicitante de conformidad con el artículo 30 del presente decreto, que debe contener la calificación en primera oportunidad, razón por la cual, solo en este caso, las juntas no exigirán el cumplimiento de todos los requisitos establecidos en dicho artículo, sino que pedirán a las entidades correspondientes los documentos faltantes.
PARÁGRAFO 1o. Cuando el trabajador solicitante recurra directamente a la Junta de Calificación de Invalidez conforme con lo establecido en el presente artículo, deberá manifestar por escrito la causal respectiva. En tal caso, el Director Administrativo de la Junta de Calificación de Invalidez determinará la entidad de seguridad social a la cual le corresponde el pago de los honorarios y procederá a realizar el respectivo cobro a la Administradora de Riesgos Laborales o Entidad Administradora del Sistema General de Pensiones según corresponda, a través de las acciones de cobro judicial ante los jueces laborales, en la que solicitará el pago de intereses y costas del proceso y deberá presentar la correspondiente queja ante las diferentes autoridades administrativas, sin que se suspenda el trámite ante la junta por la falta de pago de honorarios."

calificación de primera oportunidad, así este hubiese sufragado los honorarios para dicho dictamen"[17].

3.2. **Intervención de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Santander**[18]

16. La Junta Regional de Calificación de Invalidez de Santander solicitó ser desvinculada del proceso. Señaló que el 30 de junio de 2020, el señor Villalba Escorcia acudió directamente a la Junta regional de calificación de invalidez de Santander a fin de surtir la revisión de la calificación de su estado de invalidez como quiera que, según él, Colpensiones no la realizó. El 16 de septiembre de 2020 la Junta profirió el dictamen Nro. 1440 en el que determinó: *"(...) PCL: 65.10% fecha de estructuración: 12/05/2017 (...)"*[19]. Contra dicho dictamen, no se interpusieron recursos. Sin embargo, el 29 de septiembre de 2020, Colpensiones solicitó el rechazo del dictamen aduciendo que la Junta Regional actuó en primera oportunidad siendo Colpensiones la competente para hacer dicha calificación en el caso de los afiliados y beneficiarios del régimen de prima media con prestación definida; sólo en el evento de existir una controversia frente al dictamen emitido por la administradora, la junta regional entraría a resolver en primera instancia y la Junta Nacional, en segunda. Colpensiones reiteró la solicitud de rechazo el 22 de octubre de 2020[20].

3.3. **Intervención de Salud Total EPS**[21]

17. Salud Total EPS solicitó ser desvinculada del proceso por no tener *"relación jurídica alguna con los hechos planteados"*[22]. Señaló que "*el señor Aníbal Villalba Escorcia, se encuentra en estado suspendido por mora, porque cuenta con contrato activo con la empresa Manalapan Colombia SAS, quienes se encuentran en mora del pago de aportes desde septiembre de 2017 a la fecha, es decir, afiliaron al señor Aníbal José Villalba, como su trabajador, y nunca cancelaron aportes, y tampoco han cerrado contrato*"[23]. Añadió que *"respecto*

[17] Ídem.
[18] Cuaderno 1º. Folio 280 a 283.
[19] Cuaderno 1º. Folio 282.
[20] Ídem.
[21] Cuaderno 1º. Folio 647 a 649.
[22] Cuaderno 1º. Folio 649.
[23] Cuaderno 1º. Folio 647.

del contrato Administradora Colombiana de Pensiones-Colpensiones, como pensionado, este se dio del 01 de septiembre de 2017 al 30 de noviembre de 2019, fecha que la entidad reportó como fecha de cierre de contrato"[24]. Indicó que, *"mientras estuvo activo, el accionante recibió los servicios de salud, cuando así lo requirió, y conforme sus médicos tratantes le ordenaron"*[25].

4. Decisiones judiciales objeto de revisión

4.1. Primera instancia[26]

18. Mediante Sentencia de 25 de noviembre de 2020, el Juzgado Cuarto de Familia de Bucaramanga amparó los derechos fundamentales al mínimo vital, debido proceso y seguridad social, del señor Villalba Escorcia. En consecuencia, ordenó a Colpensiones que, dentro del término de 20 días contados a partir de la notificación de la providencia, si aún no lo hubiere hecho, procediera a estudiar nuevamente la solicitud de reconocimiento de pensión de invalidez del solicitante con base en el dictamen Nro. 1440 de 16 de septiembre de 2020 expedido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Santander, por ajustarse al procedimiento legalmente establecido[27].

19. Fundó su decisión, por un lado, en que *"el promotor en principio cumplió con los demás requisitos para acceder a la pensión y que su condición de salud no se discute, la pérdida de capacidad según los facultativos en esta última valoración es de un 65.10%, superior a la que se presume fraudulenta, debido a la progresividad de las patologías del paciente, no obstante, el ataque a la validez del dictamen se encamina por la vía del procedimiento o las formas"*[28]. Por el otro, señaló que *"conforme solicitud de revisión que refiere el accionante haber elevado desde mediados del mes de octubre del año 2019, se concluye una vez contrastado con los demás medios de prueba, que el actor se encontraba habilitado para acudir ante la Junta Regional mediando motivación y acreditación para el efecto, lo cual efectivamente hizo al momento de solicitar la práctica del dictamen"*[29].

[24] Ídem.
[25] Ídem.
[26] Cuaderno 1º. Folio 656 al 674.
[27] Cuaderno 1º. Folio 674.
[28] Cuaderno 1º. Folio 672.
[29] Ídem.

20. Finalmente, advirtió que la negativa de Colpensiones para no acoger el dictamen de la Junta Regional no resulta "*comprendida ni tiene asidero legal*" en la medida en que la entidad no interpuso ningún recurso contra el mismo, a pesar de que el dictamen fue notificado en debida forma a todos los interesados y cobró firmeza el 6 de octubre de 2020.

4.2. **La impugnación**[30]

21. El 26 de noviembre de 2019, Colpensiones impugnó la anterior providencia exponiendo similares argumentos a los contenidos en la oposición a la solicitud de tutela. Así las cosas, solicitó que se declare la improcedencia de la acción.

22. Subrayó que *"debe tener en cuenta los especiales precedentes que rodean el caso del señor Aníbal José Villalba Escorcia y que conllevaron a poner el asunto en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación por la posible comisión de delitos por parte del ciudadano al allegar una historia clínica aparentemente falsa"*[31].

23. De igual forma, puso de presente que *"el 11 de enero de 2020, mediante comunicación escrita se dio respuesta al ciudadano, indicándole la documentación que debía aportar para el trámite y el lugar para su radicación, oficio que fue remitido a la dirección de correspondencia indicada por el ciudadano"*[32]. Sin embargo, *"el ciudadano de manera deliberada y contraria a lo indicado compareció directamente ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Santander para ser calificado en primera oportunidad por esa entidad, y no por Colpensiones como es debido"*[33]. Al respecto, recordó que *"no es potestativo del afiliado o beneficiario interesado en ser calificado, acudir directamente ante la junta regional para que esta realice el trámite de calificación en primera oportunidad, sino que debe justificar de manera suficiente la renuencia de Colpensiones a realizar dicho trámite"*[34].

[30] Cuaderno 1º. Folio 707 al 717.
[31] Cuaderno 1º. Folio 709.
[32] Cuaderno 1º. Folio 710.
[33] Cuaderno 1º. Folio 711.
[34] Cuaderno 1º. Folio 712.

4.3. **Segunda instancia**[35]

24. El trámite de la impugnación correspondió al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga -Sala Civil-Familia-, que, en Sentencia de 22 de enero de 2021, revocó la proferida por el Juzgado Cuarto de Familia de Bucaramanga el 25 de noviembre de 2020 y negó el amparo. En consecuencia, ordenó a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Santander revocar, en el término de 48 horas desde la notificación de la sentencia, el dictamen de determinación de origen y/o pérdida de capacidad laboral y ocupacional Nro. 12647400-1440 de 16 de septiembre de 2020 con el fin de dar cumplimiento al trámite indicado en el artículo 41 de la Ley 100 de 1993.

25. Motivó su decisión, en que *"el actor de manera deliberada y contraria a lo indicado compareció directamente ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Santander para ser calificado en primera oportunidad por esa entidad, y no por Colpensiones como es debido, actuando en contraposición a lo establecido en el artículo 29 del Decreto 1352 de 2013, por cuanto, si bien, transcurridos 30 días calendario de la solicitud de calificación, ciertamente aún no había sido calificado en primera oportunidad por la AFP, ello obedeció a la omisión del actor en la entrega de los documentos requeridos y no a una renuencia de Colpensiones, por tanto, el actor no podía saltarse el orden dado en el artículo 142 del Decreto Ley 019 de 2012, y acudir directamente ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez"*[36]. Adicionalmente sostuvo que *"no es viable, a través de este mecanismo subsidiario y residual, imponer a Colpensiones la obligación de entrar a analizar si procede el reconocimiento y pago de la pensión de invalidez al señor Aníbal José Villalba Escorcia con base en un dictamen que en primera oportunidad debió dicha AFP proferir de acuerdo a lo estipulado en el artículo 29 del Decreto 1352 de 2013, y que por la renuencia del actor en acatar los lineamientos dados, conllevó a que se presentara la controversia entre las entidades accionadas respecto a la validez de dicha calificación"*[37].

4.4. **Cumplimiento de la decisión por parte de Colpensiones**

26. El 29 de enero de 2021, Colpensiones profirió la Resolución Nro. SUB19724 *"mediante la cual se procede a cumplir el fallo emitido por el*

[35] Cuaderno 2º. Folio 4.

[36] Sentencia de Segunda Instancia. Radicado: 0951/2020 (68001-31-10-004-2020-00314-01). Página 14.

[37] Sentencia de Segunda Instancia. Radicado: 0951/2020 (68001-31-10-004-2020-00314-01). Página 15.

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga Sala Civil- Familia con radicado N° 0951//2020 (68001-31-10-004-2020-00314-01) de fecha 22 de enero de 2021".

27. El 26 de febrero de 2021, el señor Villalba Escorcia solicitó la calificación de pérdida de capacidad laboral ante Colpensiones en los términos del artículo 41 de la Ley 100 de 1993. Realizada, Colpensiones emitió el dictamen Nro. DML- 4148664 de 25 de marzo de 2021 que calificó la pérdida de capacidad laboral del solicitante con el 44.98% y fecha de estructuración el 23 de marzo de 2021. El dictamen fue notificado personalmente el 6 de abril de 2021, y contra este se opuso el señor Villalba Escorcia. El 22 de junio de 2021 Colpensiones pagó los honorarios debidos a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Santander para lo de su competencia. El 4 de octubre de 2021, la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Santander emitió dictamen Nro. 12647400-1913 y calificó la pérdida de capacidad laboral del señor Villalba Escorcia en un 59.61%. Mediante oficio de 13 de octubre de 2021, Colpensiones interpuso recurso de apelación contra dicho dictamen y la Junta Regional notificó la aceptación del recurso interpuesto mediante oficio Nro. JRCIS17903 de 25 de octubre de 2021. Al respecto, Colpensiones afirmó estar adelantando los trámites necesarios para el pago de honorarios a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez[38]. En efecto, el 13 de diciembre de 2021, la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Santander informó haber remitido el expediente a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez. En suma, se está a la espera de la calificación que de la pérdida de capacidad laboral del señor Villalba Escorcia haga la Junta Nacional.

5. Actuaciones en sede de revisión[39]

5.1. Escrito ciudadano de insistencia

28. En insistencia allegada a esta Corporación el 21 de abril de 2021, el señor Villalba Escorcia solicitó *"que se revoque en su totalidad el fallo de segunda instancia y que se profiera un nuevo fallo conforme a derecho"*[40]. Al efecto, alegó *"una falta de valoración sistemática de las pruebas, pues solo se le dio credibilidad al escrito de apelación presentado por Colpensiones"*[41], sin tener

[38] Colpensiones. Oficio BZ2021_14241206-3026651. 1 de diciembre de 2021. Pág. 6.

[39] Recurso de insistencia presentado por Aníbal Villalba Escorcía. Folio 2 al 8.

[40] Recurso de insistencia Folio 7.

[41] Recurso de insistencia. Folio 2.

en cuenta que la entidad *"le mintió al tribunal al ocultar información, para obtener un fallo a su favor"*[42].

29. Indicó que Colpensiones nunca fijó fecha para la nueva valoración a pesar de *"dos radicados que se habían entregado previamente, con sus respectivas historias clínicas"*[43], por lo que *"se produjo un silencio administrativo positivo facultándome para acudir ante la Junta Regional"*[44], ante la inminencia de la afectación a su mínimo vital en tanto la mesada pensional es la única fuente de ingresos que le sirve para su sostenimiento y el de sus hijos menores de edad.

5.2. **Selección y el reparto del expediente**

30. En Auto de 28 de septiembre de 2021, la Sala de Tutelas Nro. 9 de la Corte Constitucional resolvió seleccionar el expediente de la referencia para su revisión y lo repartió a la Sala Cuarta de Revisión para su sustanciación.

5.3. **La Solicitud de pruebas**

31. En Auto de 18 de noviembre de 2021, la Sala (i) decretó pruebas para mejor proveer[45]; e (ii) informó a las partes que, una vez recibidas, se pondrían

---

[42] Ídem.

[43] Recurso de insistencia. Folio 3.

[44] Ídem.

[45] "PRIMERO. Por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, SOLICITAR al señor Aníbal José Villalba Escorcia, que dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la notificación del presente Auto, informe lo siguiente: • ¿Cuáles son sus ingresos económicos y de qué actividad los obtiene? ¿Cuáles son sus gastos mensuales? • ¿Es dueño de bienes inmuebles? En caso positivo, ¿Cuál es su valor y la renta que deriva de ellos? • ¿Cuál es su situación económica actual? • ¿Tiene personas a cargo? Indique quiénes y cuántos. • ¿Quiénes integran actualmente su núcleo familiar? ¿De dónde derivan sus ingresos económicos? ¿Ejercen alguna profesión, arte u oficio? • ¿Se encuentra afiliado a alguna entidad de salud? En caso afirmativo señalar: ¿es en calidad de cotizante o beneficiario? • ¿Ha adelantado proceso ordinario tendiente a obtener la pensión de invalidez? En caso afirmativo, señale cuándo y dónde lo realizó. Para el efecto, anexe los documentos que permitan corroborarlo. En caso negativo, manifieste por qué razón no lo ha adelantado. • ¿Durante los años 2019 y 2020 usted se dirigió a Colpensiones para ser calificado directamente por la entidad? ¿Cuál fue el resultado? En caso negativo, señale las razones para no hacerlo. • ¿Durante el año 2021 usted ha acudido a Colpensiones para ser calificado? En caso afirmativo señalar: ¿Cuándo? ¿Fue calificado? ¿Cuál fue su puntaje? ¿Por qué acudió? • ¿Durante el año 2021 usted ha acudido a alguna junta regional de calificación de invalidez para ser calificado nuevamente? En caso afirmativo señalar: ¿Cuándo? ¿Fue calificado? ¿Cuál fue su puntaje? • Adicionalmente, sírvase remitir a esta Corporación la documentación de que disponga y que soporte su respuesta al presente requerimiento. // SEGUNDO. Por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, SOLICITAR a Colpensiones, entidad demandada en el caso de la referencia, que dentro de los cinco (05) días siguientes a la notificación del presente Auto, allegue el expediente administrativo de pensión de invalidez del ciudadano Villalba Escorcia. Asimismo, informe lo siguiente: • ¿La entidad le brindó respuesta oportuna al ciudadano Villalba Escorcia en relación con el Formulario de Determinación de Pérdida de Capacidad Laboral con número 2019-80775553, que aquel radicó el 17 de junio de 2019, y si le indicó el procedimiento a seguir

a su disposición para que se pronunciaran sobre las mismas. El 16 de diciembre de 2021, la Secretaría General de la Corte Constitucional allegó al despacho del magistrado sustanciador el informe de ejecución del mencionado Auto.

5.4. **Información aportada por el Accionante**

32. El ciudadano no allegó la información solicitada; en consecuencia, la Sala se limitará a evaluar el material probatorio que obra en el expediente.

5.5. **Información aportada por Colpensiones[46]**

33. El 1º de diciembre de 2021, la directora de la Dirección de Acciones Constitucionales de Colpensiones señaló que *"en oficio No. 2019_9573117 del 29 de julio de 2019, se le informa (al ciudadano Villalba) el trámite que debe seguir para iniciar el proceso de Revisión del Estado de Invalidez, asimismo se le indica qué procedimiento se debe realizar ante esta administradora y qué documentos debe aportar. Dicho oficio fue efectivamente recibido el 06 de agosto de 2019 según guía de envío GA87024061020*"[47].

34. Informó que, *"el señor Villalba Escorcia, bajo radicado 2021_2261657 del 26 de febrero de 2021 solicitó la Calificación de Pérdida de Capacidad Laboral, razón por la cual esta administradora procedió a emitir dictamen*

---

para la revisión del porcentaje de invalidez? ¿La entidad le señaló al ciudadano que debía acudir en una primera oportunidad a Colpensiones? • ¿La entidad le brindó respuesta oportuna al ciudadano Villalba Escorcia en relación con el Formulario de Determinación de Pérdida de Capacidad Laboral con número 2019-137482914, que aquel radicó el 10 de octubre de 2019, y si le indicó el procedimiento a seguir para la revisión del porcentaje de invalidez? ¿La entidad le señaló al ciudadano que debía acudir en una primera oportunidad a Colpensiones? • ¿La entidad le brindó respuesta oportuna al ciudadano Villalba Escorcia al derecho de petición con radicado 2019_169278995, que aquel interpuso el 18 de diciembre de 2019? • ¿La entidad interpuso algún recurso contra el dictamen No. 12647400-1440 del 16 de septiembre de 2020 con radicado No. 2020_9391687 emitido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Santander realizado a Aníbal José Villalba Escorcia? En caso de que la respuesta sea negativa, exponga las razones para no hacerlo. • ¿La entidad ha calificado el porcentaje de invalidez del ciudadano Villalba Escorcia en el año 2021? • Sírvase indicar qué actuaciones ha adelantado la entidad, en el proceso de la referencia, posteriores al 22 de enero de 2021. ¿En lo corrido del año la entidad ha vuelto a rechazar algún dictamen allegado por el señor Villalba? En caso afirmativo, indique las razones. Adicionalmente, sírvase remitir a esta Corporación la documentación que soporta su respuesta al presente requerimiento. // TERCERO. Por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, SOLICITAR a la Fiscalía 12 Seccional de Valledupar de la Unidad de Delitos Contra la Administración Pública, para que dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación del presente Auto, informe sobre el estado de la investigación No. SPOA 200016008792201600014 // CUARTO. Por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, INFORMAR a las partes dentro del proceso que, una vez recibidas las pruebas solicitadas, se pondrán a su disposición por un término de tres (3) días hábiles de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 64 del Reglamento Interno".

[46] Colpensiones. Oficio BZ2021_14241206-3026651. 1 de diciembre de 2021.

[47] Ídem. Pág. 2.

DML- 4148664 del 25 de marzo de 2021 en el cual se le otorgó una PCL del 44.98% con fecha de estructuración 23 de marzo de 2021"[48]. Agregó que, *"el dictamen se notificó de manera personal el día 06 de abril de 2021, se presentó (sic) manifestación de inconformidad bajo radicado 2021_4371936 del 15 de abril de 2021, razón por la cual se procedió a realizar el pago de honorarios a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Santander mediante Oficio ML-H 21801 del 22-06-2021, y remitió el expediente para que se dirima la controversia contra el dictamen DML4148664 del 25 de marzo de 2021. Con base en esto, la JRCI de Santander emitió dictamen 12647400-1913 del 04-10-2021 en el cual se otorgó una PCL del 59.61% con fecha de estructuración 12-05-2017".* Posteriormente, *"mediante oficio del 13 de octubre de 2021 esta administradora interpuso recurso de apelación contra el dictamen 12647400-1913 del 04-10-2021 de la JRCI de Santander, la Junta Regional notifica la aceptación del recurso interpuesto mediante oficio JRCIS17903 del 25 de octubre de 2021. Razón por la cual esta administradora está adelantando todos los trámites para el pago de honorarios a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez"*[49].

5.6. **Información aportada por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Santander**[50]

35. El 13 de diciembre de 2021, la directora Administrativa y financiera de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Santander, señaló que *"el 13 de octubre de 2021 se recepcionó por parte de COLPENSIONES recurso de apelación en contra del experticio emanado"*. Además, informó que *"el 13 de diciembre de 2021 se remitió el expediente a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez".*

5.7. **Información aportada por la Fiscalía Doce Seccional de Administración Pública de Valledupar, Cesar**[51]

36. Informó que adelanta indagación identificada con el NUNC 200016008792201600014, en contra de ex trabajadores de las empresas mineras del departamento del Cesar y la Guajira, entre ellas CERREJÓN, DRUMOND y PRODECI que, de acuerdo con la información legalmente

[48] Ídem. Pág. 6.
[49] Ídem.
[50] Junta Regional de Calificación de Invalidez de Santander. Oficio JRCI 20977. 13 de diciembre de 2021.
[51] Oficio No. 20510-01-02-12-359. 26 de noviembre del 2021.

recaudada, obtuvieron el reconocimiento de una pensión por invalidez mediante maniobras fraudulentas. Puso de presente que *"[L]as Empresas Mineras del Cesar y la Guajira, presentaron sus denuncias y aportaron sendas listas con los nombres y cédulas de los ex trabajadores que resultaron siendo sospechosos de haber obtenido el reconocimiento de una pensión por invalidez inmerecidamente; es así como encontramos en la lista provenientes de la Empresa DRUMOND, el nombre y cédula de ÁNIBAL JOSÉ VILLALBA ESCORCIA*"[52]. La investigación se encuentra abierta.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

37. La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, con fundamento en los artículos 86, inciso segundo, y 241, numeral 9º, de la Constitución Política, y 31 a 36 del Decreto Ley 2591 de 1991, es competente para revisar las decisiones judiciales proferidas dentro del proceso de tutela de la referencia.

2. Problema jurídico y estructura de la decisión

38. De acuerdo con la solicitud de tutela, el accionante sostiene que la negativa de Colpensiones a reconocerle efectos jurídicos al Dictamen Nro. 12647400-1400 de 16 de septiembre de 2020 emitido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Santander, y la consecuente imposibilidad de incluirlo en la nómina de pensionados y de reactivar el pago de su seguridad social, alegando el incumplimiento del procedimiento definido en el artículo 41 de la Ley 100 de 1993 con base en el cual, antes de acudir a la junta regional de calificación de invalidez, el ciudadano debía dirigirse a Colpensiones para ser calificado en una primera oportunidad, habría vulnerado sus derechos fundamentales a la salud, al mínimo vital y móvil, a la seguridad social, a la vida en condiciones dignas y a la dignidad humana.

39. Por tanto, corresponde a la Sala determinar si Colpensiones vulneró, el derecho al debido proceso por la supuesta falta de respuesta a sus peticiones; y, el derecho a la seguridad social, la salud, el mínimo vital y móvil, vida en condiciones dignas y el principio de la prevalencia de lo sustancial sobre lo formal, al negarle efectos al dictamen de pérdida de capacidad laboral emitido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Santander el 16 de

[52] Ídem.

septiembre de 2020.

40. Previo al examen del problema jurídico descrito, la Sala explicará las razones por las cuales, además de que existe legitimación en la causa, se encuentran satisfechos los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela (3). Y, para resolver el fondo del asunto, reiterará la jurisprudencia sobre la pensión de invalidez (4); recordará el trámite de la calificación de la pérdida de capacidad laboral como requisito de acceso a la pensión de invalidez (5); para finalmente resolver el caso concreto (6).

3. Requisitos generales de procedencia

Legitimación en la causa

41. *Por la vía activa.* El artículo 86 superior establece que la acción de tutela es un mecanismo al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales. Por su parte, el artículo 10 del Decreto Ley 2591 de 1991 dispone que "*podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante*".

42. El accionante actúa en nombre propio y es quien se ha visto directamente afectado con la negativa, por parte de Colpensiones, a reconocer el Dictamen Nro. 12647400-1400 de 16 de septiembre de 2020 emitido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Santander y la consecuente imposibilidad de incluirlo en la nómina de pensionados para reactivar el pago de su pensión de invalidez. En esa medida, la Sala encuentra que está legitimado por activa para interponer la solicitud de tutela.

43. *Por la vía pasiva.* El mismo artículo 86 superior y los artículos 1º y 5 del Decreto Ley 2591 de 1991 establecen que la acción de tutela procede contra cualquier autoridad pública e incluso contra particulares. Así, la legitimación por pasiva se entiende como la aptitud procesal que tiene la persona contra la que se dirige la acción y quien está llamada a responder por la vulneración o la amenaza del derecho fundamental, cuando alguna resulte demostrada.

44. En el caso objeto de análisis, la Sala advierte que la solicitud se dirige contra Colpensiones por ser la autoridad que se negó a reconocer efectos jurídicos al Dictamen Nro. 12647400-1400 de 16 de septiembre de 2020

emitido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Santander y la consecuente imposibilidad de incluirlo en la nómina de pensionados y de reactivar el pago de su pensión de invalidez. En esos términos, la Sala considera que Colpensiones se encuentra legitimada por pasiva para actuar en este proceso.

45. Ahora bien, tanto la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Santander como la EPS Salud Total, fueron vinculados al trámite de primera instancia. La junta regional fue la autoridad que emitió el dictamen cuyo reconocimiento se niega, y EPS es la entidad prestadora de salud a la que se encuentra afiliado el accionante. Sin embargo, de tal vinculación, no se sigue que sean las llamadas a responder por las supuestas vulneraciones alegadas. Su vinculación se efectuó para contar con información puntual sobre asuntos de su competencia, así como para obtener un pronunciamiento frente a los hechos y pretensiones de la solicitud de tutela. En esos términos, la Sala encuentra que no están legitimados por pasiva en el proceso, y pasará a desvincularlos del mismo

Inmediatez

46. La acción de tutela es un mecanismo expedito que busca garantizar la protección inmediata de los derechos fundamentales cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares. Así, uno de los requisitos para evaluar su procedencia es la inmediatez. Lo anterior significa que, si bien la tutela puede formularse en cualquier tiempo, su interposición debe hacerse dentro de un plazo razonable y proporcionado a partir del evento generador de la supuesta amenaza o violación de los derechos fundamentales, so pena de que se determine su improcedencia[53].

47. En el presente caso, la Sala tiene por satisfechas las exigencias de inmediatez en tanto pudo constatar que el Oficio Nro. BZ 2020_10518958-2153691 mediante el cual Colpensiones indicó que el dictamen emitido por la Junta de Calificación de Invalidez el 16 de septiembre de 2020 no tenía "validez jurídica" que habilitara la revisión del estado de invalidez para reconocer la pensión solicitada, data del 21 de octubre de 2020, y que la acción constitucional se presentó el 11 de noviembre siguiente, en un tiempo más que prudencial.

[53] Corte Constitucional, Sentencias T-526 de 2005, T-834 de 2005, T-016 de 2006, T-692 de 2006, T-905 de 2006, T-1009 de 2006, T-1084 de 2006, T-792 de 2007, T-825 de 2007, T-243 de 2008, T-265 de 2009, T-299 de 2009, T-691 de 2009, T-883 de 2009, T-887 de 2009, T-328 de 2010, T-805 de 2012 y T-067 de 2020.

Subsidiariedad

48. De acuerdo con los artículos 86 superior y 6 del Decreto Ley 2591 de 1991, la acción de tutela está revestida de un carácter subsidiario. El principio de subsidiariedad determina que dicho mecanismo de protección es procedente siempre que *(i)* no exista un medio de defensa judicial; o *(ii)* aunque exista, este no sea idóneo y eficaz en las condiciones del caso concreto; o *(iii)* sea necesaria la intervención del juez constitucional para conjurar o evitar la consumación de un perjuicio irremediable.

49. En materia de controversias que pueden suscitarse con ocasión de la prestación de los servicios de seguridad social entre los afiliados y las entidades administradoras o prestadoras, el numeral 4 del artículo 2 del Código Procesal del Trabajo señala que la competencia para resolverlas está en cabeza de la jurisdicción ordinaria laboral[54]. La calificación de la pérdida de capacidad laboral u ocupacional constituye una obligación derivada del sistema de seguridad social, de suerte que los eventuales conflictos que puedan surgir entre las entidades que, según el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, se encuentran obligadas a emitir tal dictamen, y el afiliado que lo solicita, son ejemplo de controversias que corresponde conocer a la jurisdicción ordinaria laboral[55]. Ahora bien, cuando se trata de la protección de los derechos fundamentales que se verían vulnerados por decisiones de la administración, la Corte considera que, por regla general, *"la acción de tutela no es el mecanismo pertinente sino que la competencia se encuentra radicada en la jurisdicción contencioso administrativa. No obstante, de manera excepcional se ha estimado procedente*

[54] La norma en cita dispone lo siguiente: "*Artículo 2o. Competencia general. <Artículo modificado por el artículo2 de la Ley 712 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> La Jurisdicción Ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social conoce de: //1. Los conflictos jurídicos que se originen directa o indirectamente en el contrato de trabajo. //2. Las acciones sobre fuero sindical, cualquiera sea la naturaleza de la relación laboral. //3. La suspensión, disolución, liquidación de sindicatos y la cancelación del registro sindical. //4. <Numeral modificado por del artículo 622 de la Ley 1564 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos. //5. La ejecución de obligaciones emanadas de la relación de trabajo y del sistema de seguridad social integral que no correspondan a otra autoridad. //6. Los conflictos jurídicos que se originan en el reconocimiento y pago de honorarios o remuneraciones por servicios personales de carácter privado, cualquiera que sea la relación que los motive. //7. La ejecución de las multas impuestas a favor del Servicio Nacional de Aprendizaje, por incumplimiento de las cuotas establecidas sobre el número de aprendices, dictadas conforme al numeral 13 del artículo de la Ley 119 de 1994. //8. El recurso de anulación de laudos arbitrales. //9. El recurso de revisión. //10. <Numeral adicionado por el artículo 3 de la Ley 1210 de 2008. El nuevo texto es el siguiente:> La calificación de la suspensión o paro colectivo del trabajo*".

[55] Corte Constitucional, Sentencia T-427 de 2018.

la tutela para controvertir dichos actos 'cuando éstos vulneran derechos fundamentales y existe la posibilidad de ocurrencia de un perjuicio irremediable, de tal manera que se haga necesaria la protección urgente de los mismos''[56].

50. En todo caso, la jurisprudencia constitucional también acepta que, pese a la existencia de otros medios de defensa judicial, el juez puede ser más tolerante en la valoración del cumplimiento de la exigencia del requisito de subsidiariedad cuando están en riesgo derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional.

51. Por ejemplo, la Corte Constitucional en la sentencia T-619 de 2005, hizo referencia a la acción de tutela como mecanismo transitorio cuando se encuentre demostrado la situación de debilidad manifiesta y la afectación al mínimo vital. En la sentencia T-875 de 2005 concedió el amparo transitorio de la pensión de invalidez porque el accionante *"en ausencia de una pensión y al no poder laborar, no cuenta con los recursos necesarios para atender los gastos que como consecuencia de su enfermedad debe asumir"* y *"que si bien es la justicia laboral la competente para resolver la situación planteada, las circunstancias del demandante hacen necesaria la intervención del juez de tutela para conjurar la situación que está viviendo, por lo que de manera transitoria habrá de concederse el amparo solicitado hasta que el juez competente tome una decisión".* Más reciente, en la sentencia T-188 de 2021, se estudió el caso de una mujer que padecía de depresión moderada, lupus, espondiloartrosis y cervicalgia, quien además estaba encargada económicamente de su madre de 83 años. De este modo, si bien la accionante podría acudir a la acción de nulidad y restablecimiento de derecho, se dio por acreditado el requisito de subsidiariedad en tanto existía alta probabilidad de poner en riesgo el mínimo vital de la accionante y su núcleo familiar.

52. En el caso concreto, está involucrado el derecho al debido proceso, a la seguridad social y al mínimo vital de una persona en situación de debilidad manifiesta por su diagnóstico médico, padre de tres hijos menores de edad, quien alega que la pensión que no ha podido obtener por falta de un dictamen definitivo que califique su pérdida de capacidad laboral u ocupacional es su única fuente de subsistencia. En efecto, la pérdida de capacidad laboral u ocupacional del señor Villalba Escorcia ha sido calificada varias veces por distintas autoridades y en diferentes momentos. El menor porcentaje se fijó en

[56] Corte Constitucional, Sentencia T-160 de 2021.

44,98% según el dictamen emitido por Colpensiones el 25 de marzo de 2021, mientras que el mayor se fijó en 65,10% según el dictamen emitido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Santander el 16 de septiembre de 2020. De ello se extrae que, efectivamente, el diagnóstico de diabetes mellitus con complicaciones neurológicas, cardiomiopatía, hipertensión esencial y síndrome de túnel carpiano se traduce en patologías que afectan de manera significativa las actividades de la vida diaria relacionadas con la comunicación, movilidad, cuidado personal y vida doméstica. También reposan en el expediente los registros civiles de sus tres hijos con lo que se comprueba que su dicho, a ese respecto, es cierto. De esta forma, según lo afirmado en la solicitud de tutela, el mínimo vital del accionante y su núcleo familiar se encuentra en riesgo, lo que amerita un pronunciamiento del juez de tutela[57].

4. Sobre la pensión de invalidez. Reiteración de jurisprudencia

53. El legislador, en desarrollo de su deber constitucional, expidió la Ley 100 de 1993, *"[P]or la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones".* Dicho sistema está orientado a procurar el bienestar y el mejoramiento de la calidad de vida del individuo y la comunidad, mediante la protección de las contingencias que los afecten, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica. Así las cosas, el diseño acogido por dicho estatuto para estructurar el sistema general de seguridad social se fundamenta en cuatro componentes básicos a saber: *(i)* el sistema general de pensiones, *(ii)* el sistema general de salud, *(iii)* el sistema general de riesgos profesionales, y *(iv)* los servicios sociales complementarios definidos en la misma ley[58].

54. El artículo 10 de la Ley 100 de 1993 establece que el objeto del sistema general de pensiones es "*garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte"*, para que, una vez ocurridas, y bajo el cumplimiento de los requisitos legales, se dé lugar al reconocimiento de las pensiones de jubilación, invalidez y sobrevivientes de los afiliados, o de los beneficiarios de este, según sea el caso[59]. Para el cumplimiento de la mencionada finalidad, se estructuraron dos regímenes: el Régimen de Prima Media con Prestación Definida, el cual comprende un fondo común de naturaleza pública integrado por los aportes realizados por cada uno

[57] Corte Constitucional, Sentencias T-188 de 2021, T-619 de 2005.
[58] Corte Constitucional, Sentencia SU-130 de 2013.
[59] Corte Constitucional, Sentencia T-672 de 2016.

de los afiliados al sistema y gestionado por Colpensiones; y el Régimen de Ahorro individual con Solidaridad, el cual es un sistema en el que las pensiones se financian a través de la cuenta de ahorro individual del afiliado, a cargo de las Administradoras de Fondos de Pensiones.

55. A partir de la causa que puede dar lugar al estado de invalidez y, por tanto, al reconocimiento de la respectiva prestación, el Sistema de Seguridad Social en Pensiones ha fijado dos modalidades para su reconocimiento. Por un lado, la invalidez de origen común o no profesional, regulada en el Capítulo III del Título II de la Ley 100 de 1993 y, por otro, la invalidez causada por accidente de trabajo o enfermedad profesional a la que se refieren las Leyes 776 de 2002[60] y 1562 de 2012[61].

56. El régimen jurídico aplicable para el reconocimiento de la pensión de invalidez por riesgo común, está contenido en los artículos 38 a 43 de la Ley 100 de 1993, desarrollados, entre otros, por los decretos 1507 de 2014 por el cual se expide el Manual Único para la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Laboral y Ocupacional[62], 2463 de 2001 por el cual se reglamenta la integración, financiación y funcionamiento de las juntas de calificación de invalidez, y 1352 de 2013 por el cual se reglamenta la organización y funcionamiento de las juntas de calificación de invalidez, y se dictan otras disposiciones.

57. De acuerdo con los artículos 38 y 39[63] de la Ley 100 de 1993, la pensión de invalidez es una prestación propia del sistema de seguridad social, de la cual son acreedores los cotizantes que, por cualquier causa de origen no profesional,

[60] Por la cual se dictan normas sobre la organización, administración y prestaciones del Sistema General de Riesgos Profesionales.

[61] Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional.

[62] Derogó el Decreto 917 de 1999.

[63] Artículo 39 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 11 de la Ley 797 de 2003, modificado por el artículo 1 de la Ley 860 de 2003. Requisitos para obtener la pensión de invalidez. "Tendrá derecho a la pensión de invalidez el afiliado al sistema que conforme a lo dispuesto en el artículo anterior sea declarado inválido y acredite las siguientes condiciones: || 1. Invalidez causada por enfermedad: Que haya cotizado cincuenta (50) semanas dentro de los últimos tres (3) años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración. || 2. Invalidez causada por accidente: Que haya cotizado cincuenta (50) semanas dentro de los últimos tres (3) años inmediatamente anteriores al hecho causante de la misma. || Parágrafo 1º. Los menores de veinte (20) años de edad sólo deberán acreditar que han cotizado veintiséis (26) semanas en el último año inmediatamente anterior al hecho causante de su invalidez o su declaratoria. || Parágrafo 2º. Cuando el afiliado haya cotizado por lo menos el 75% de las semanas mínimas requeridas para acceder a la pensión de vejez, solo se requerirá que haya cotizado 25 semanas en los últimos tres (3) años" .

no provocada intencionalmente, *(i)* hayan perdido el 50% o más de su capacidad laboral; y *(ii)* en principio, hayan cumplido con el requisito de densidad de cotización de que trata el artículo 39 citado en los términos que modificó el artículo 1º de la Ley 860 de 2003[64]. Al respecto, la jurisprudencia ha precisado que *"un elemento definidor del estado de invalidez, radica en que la persona por sí misma no pueda procurarse los medios de subsistencia que le posibiliten vivir de manera digna y decorosa, específicamente cuando tales medios emanan de una actividad laboral remunerada; se presume, en principio, que el momento clave de la estructuración de la invalidez está directamente ligado a aquel en que la persona no pudo seguir laborando, al sobrevenirle disfunciones físicas o mentales"*[65].

5. **Trámite de calificación de la pérdida de capacidad laboral**

58. En lo que respecta al reconocimiento de una pensión de invalidez, cualquiera que sea su origen (común o laboral), el ordenamiento jurídico impone que el estado de invalidez se determine a través de una valoración médica que conlleva a una calificación de pérdida de capacidad laboral u ocupacional realizada por las entidades autorizadas por la ley[66].

59. Para definir el estado de invalidez y, por tanto, el derecho al reconocimiento de la respectiva pensión, el legislador estructuró un procedimiento que permite la participación activa del afiliado o afectado, de las entidades que intervienen en el proceso de calificación, y de las entidades responsables del reconocimiento y pago de dicha pensión, para establecer, de manera definitiva, el porcentaje global de pérdida de capacidad laboral, el origen de esta situación y la fecha de su estructuración[67].

60. El procedimiento está regulado en los artículos 41 y siguientes de la Ley 100 de 1993, en los términos modificados por el artículo 142 del Decreto 19 de 2021, y con base en el manual único para la calificación de invalidez vigente a la fecha de calificación.

61. De acuerdo con dicha normativa, los responsables de determinar en una primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de

[64] Ver. Corte Constitucional, Sentencias C-727 de 2009 y T-044 de 2018.
[65] Corte Constitucional, Sentencia T-427 de 2018.
[66] Ídem.
[67] Corte Constitucional, Sentencia T-672 de 2016.

invalidez y el origen de las contingencias son Colpensiones, las Administradoras de Riesgos Profesionales, las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte, y las Entidades Promotoras de Salud[68]. Tratándose de enfermedades de origen común, para el caso de los afiliados y beneficiarios del régimen de prima media con prestación definida, la encargada de la calificación en una primera oportunidad es Colpensiones. Ahora bien, en caso de que el interesado no esté de acuerdo con el resultado de la calificación, deberá manifestar su inconformidad y la entidad remitirá el asunto a la junta regional de calificación de invalidez respectiva[69] para que califique en primera instancia la pérdida de capacidad laboral, el estado de invalidez y la determinación de su origen[70], decisión que es apelable ante la junta nacional de calificación.

62. No es potestativo del afiliado, por tanto, acudir en una primera oportunidad a las juntas de calificación regionales para obtener el dictamen requerido, salvo que se configure alguna de las excepciones establecidas en el artículo 29 del Decreto 1352 de 2013 con base en las cuales:

> *"a) Si transcurridos treinta (30) días calendario después de terminado el proceso de rehabilitación integral aún no ha sido calificado en primera oportunidad, en todos los casos, la calificación no podría pasar de los quinientos cuarenta (540) días de ocurrido el accidente o diagnosticada la enfermedad, caso en el cual tendrá derecho a recurrir directamente a la Junta.*
>
> *(...)*
>
> *b) Cuando dentro de los cinco (5) días siguientes a la manifestación de la inconformidad, conforme al artículo 142 del Decreto número 19 de 2012, las entidades de seguridad social no remitan el caso ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez".*

6. Caso concreto

Colpensiones no vulneró el derecho al debido proceso del accionado porque brindó respuesta a los requerimientos del señor Villalba y le indicó que tenía que adelantar el procedimiento establecido en el artículo 41 de la ley 100 de 1993.

[68] Ver. Corte Constitucional, Sentencia C-120 de 2020.
[69] Teniendo en cuenta la ciudad de residencia de la persona objeto de dictamen.
[70] Artículo 18 de la Ley 1562 de 2012.

63. Para la Sala, Colpensiones no vulneró el derecho al debido proceso del accionante por la supuesta ausencia de respuesta a sus peticiones, en la medida en que respondió en término las solicitudes del señor Villalba Escorcia, indicando el procedimiento a seguir. Si bien varias de las comunicaciones no pudieron ser entregadas por obstáculos relacionados con direcciones inexistentes o establecimientos cerrados para su recepción, lo cierto es que la solicitud elevada el 17 de junio de 2019 fue respondida por Colpensiones mediante el oficio Nro. 2019_9573117 de 29 de julio siguiente en el que se explicó el procedimiento a seguir, entregado a su destinatario el 6 de agosto del mismo año. Asimismo, la petición elevada por conducto de la Superintendencia Financiera el 18 de diciembre de 2019, fue respondida por Colpensiones mediante oficio Nro. 2019_17111388 el 26 de diciembre siguiente, en el que se explicó que, con el cierre de la investigación administrativa iniciada en su contra, no procedía revisar el estado de invalidez, sino que era necesario solicitar asignación de cita para la calificación de pérdida de capacidad laboral en primera oportunidad de acuerdo con el trámite establecido en el artículo 142 del Decreto 19 de 2012 que modificó el artículo 41 de la Ley 100 de 1993. Esa comunicación se anexó a la solicitud de tutela por lo que la Sala infiere que fue efectivamente recibida por el destinatario.

Colpensiones no vulneró el derecho a la seguridad social ni el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, al haber negado el reconocimiento de la pensión de invalidez, a pesar de que existía un dictamen de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Santander que indicaba que la Pérdida de Capacidad Laboral del accionante era del 65.10%.

64. Tal como se indicó en el capítulo de los hechos relevantes de esta solicitud de tutela, Colpensiones reconoció y ordenó el pago de una pensión de invalidez a Aníbal Villalba Escorcia mediante Resolución Nro. SUB163979 de 17 de agosto de 2017[71]. Sin embargo, mediante Auto Nro. 1858 de 24 de agosto de 2018, la Gerencia de Prevención del Fraude de Colpensiones ordenó la apertura de una investigación administrativa especial en contra del accionante, la cual culminó mediante Auto de cierre Nro. 1622 de 9 de octubre de 2019 en el que se concluyó que *"el caso objeto de estudio se encuentra frente a un hecho de presunto fraude en el reconocimiento de la Pensión de invalidez a favor del señor Aníbal José Villalba Escorcia, toda vez que dicho trámite de*

[71] Dentro de la historia laboral del accionante se demuestra que el mismo cotizó más de 50 semanas dentro de los tres años inmediatamente anteriores a la fecha de estructuración de su invalidez.

reconocimiento y obtención de la prestación económica que nos ocupa, se realizó a partir de información no verídica y que como tal, no se ajustó a la realidad médica del ciudadano en comento, induciendo con ello a la entidad, a proceder con el reconocimiento de una prestación económica que no debió tener lugar". En consecuencia, Colpensiones 1) remitió copia del expediente a la Fiscalía 12 Seccional de Valledupar de la Unidad de Delitos contra la Administración Pública, para que se surtieran las investigaciones correspondientes; y ii) expidió la Resolución Nro. SUB300908 de 30 de octubre de 2019, por medio de la cual revocó la Resolución Nro. SUB163979 de 17 de agosto de 2017 que había reconocido la pensión de invalidez al actor. Según la información aportada en sede de revisión por la Fiscalía Doce Seccional de Administración Pública de Valledupar, Cesar, la investigación penal se encuentra abierta.

65. Cerrada la investigación administrativa y revocada la resolución que reconoció la pensión de invalidez que le había sido otorgada, no procedía adelantar su revisión en aplicación del artículo 44 de la Ley 100 de 1993 como lo sostuvo el accionante. Por el contrario, lo pertinente era tramitar el procedimiento al que se refiere el artículo 41 de la misma normativa referido a la determinación, en una primera oportunidad, de la pérdida de capacidad laboral, la calificación del grado de invalidez y el origen de estas contingencias por parte de Colpensiones. Esta situación fue informada al peticionario, no obstante lo cual, acudió directamente a la valoración por parte de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Santander la cual emitió el correspondiente dictamen el 16 de septiembre de 2020 calificando la pérdida en un 65.10%. Con base en dicho dictamen, el accionante pretendía recuperar la pensión que la había sido revocada.

66. Al respecto, la Corte ha dicho que *"[E]n la actualidad, no se discute que una pensión obtenida por medios ilegales o en abierto incumplimiento de los requisitos, al punto de entrar en la órbita del derecho penal, puede ser revocada sin el consentimiento del interesado"*[72], y *"basta la tipificación de la conducta como delito, para que la administración [la] pueda revocar"*[73] porque sólo son "*dignos de protección aquellos derechos que han sido adquiridos con justo título"*[74]. Por consiguiente, revocada la resolución que reconocía la pensión en favor del accionante, lo que correspondía era reiniciar el trámite de solicitud de

[72] Corte Constitucional, Sentencia SU182 de 2019.
[73] Corte Constitucional, Sentencia C-835 de 2003.
[74] Corte Constitucional, Sentencia SU182 de 2019.

pensión para determinar, en una primera oportunidad, la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez y el origen de estas contingencias aun existiendo un dictamen previo de la pérdida de capacidad laboral del accionante. Lo anterior, porque si bien por disposición del artículo 228 Superior, las formas no deben convertirse en un obstáculo para la efectividad del derecho sustancial, sino que deben propender por su realización, tal como se indicó más arriba, la obligación de Colpensiones de calificar en un primer momento la pérdida de capacidad laboral de sus afiliados, no es una mera formalidad que obstaculice el goce del derecho a la pensión como componente del derecho a la seguridad social, máxime cuando también está en riesgo el patrimonio público.

67. En tal sentido, la Corte Constitucional avaló la regla de calificación de la capacidad laboral y ocupacional en una primera oportunidad por parte, entre otras, de Colpensiones, por tener una finalidad importante e imperiosa[75], en tanto pretende *"reducir los costos de transacción en los trámites de calificación de la capacidad laboral y ocupacional (...) [y] buscar procedimientos más céleres que aseguren el respeto y la protección al goce efectivo del derecho a la seguridad social de las personas trabajadoras"*[76]. Con ello se garantiza el derecho al debido proceso no sólo del afiliado, sino también de los sujetos responsables del reconocimiento y pago de dicha prestación[77]. De acuerdo con lo informado en el expediente, Colpensiones no otorgó "validez jurídica" al dictamen emitido por la Junta de Calificación de Invalidez de Santander el 16 de septiembre de 2020 precisamente porque la ley le impone la obligación de hacer esa calificación en primera oportunidad en los términos del artículo 41 de la Ley 100 de 1993. Y aun cuando se informó al accionante sobre el procedimiento a seguir y los documentos requeridos al efecto, acudió directamente a la junta regional sin haberse configurado alguna de las dos excepciones que se lo permitían según el artículo 29 del Decreto 1352 de 2012. En consecuencia, para la Sala no se vulneró el derecho al debido proceso.

68. No obstante lo anterior, la Corte también recordó que fijar la competencia para determinar en una primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez y el origen de estas contingencias en cabeza de Colpensiones, las Administradoras de Riesgos Profesionales, las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte y las Entidades Promotoras de Salud, respondía a la obligación de la administración pública de *"cumplir*

[75] Corte Constitucional, Sentencia C-120 de 2020.
[76] Ídem.
[77] Corte Constitucional, Sentencia T-427 de 2018.

sus responsabilidades y cometidos atendiendo las necesidades del ciudadano con el fin de garantizar la efectividad de sus derechos"[78], a través de *"instituciones eficientes, transparentes y cercanas al ciudadano"*[79]. En efecto, *"[E]l Decreto en cuestión considera necesario tener actuaciones públicas acordes a las responsabilidades que las funciones públicas de que se trata y al goce efectivo de los derechos que está en juego. Se considera, que es "necesario que todas las actuaciones de la administración pública se basen en la eficiencia, la equidad, la eficacia y la economía, con el fin de proteger el patrimonio público, la transparencia y moralidad en todas las operaciones relacionadas con el manejo y utilización de los bienes y recursos públicos, y la eficiencia y eficacia de la administración en el cumplimiento de los fines del Estado[80]". Pero para ello, se advierte, debe haber un clima de confianza y buena fe, no de desconfianza y prevención"* [81].

69. Es así como el Decreto 019 de 2012[82] establece, entre los principios aplicables a los trámites y procedimientos administrativos: el de celeridad[83] que se refiere a la obligación del impulso oficioso de los procesos; el de economía[84] con el fin de agilizar los procesos; el de prohibición de exigir documentos que reposan en la entidad[85]; y el de atención especial, entre otros, a personas en

[78] Primer considerando del Decreto 019 de 2012.

[79] Segundo considerando del Decreto 019 de 2012.

[80] Séptimo considerando del Decreto 019 de 2012.

[81] Corte Constitucional, Sentencia C-120 de 2020.

[82] Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

[83] ARTÍCULO 4. CELERIDAD EN LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS. Las autoridades tienen el impulso oficioso de los procesos administrativos; deben utilizar formularios gratuitos para actuaciones en serie, cuando la naturaleza de ellas lo haga posible y cuando sea asunto de su competencia, suprimir los trámites innecesarios, sin que ello las releve de la obligación de considerar y valorar todos los argumentos de los interesados y los medios de pruebas decretados y practicados; deben incentivar el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones a efectos de que los procesos administrativos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas, y deben adoptar las decisiones administrativas en el menor tiempo posible.

[84] ARTÍCULO 5. ECONOMIA EN LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS. Las normas de procedimiento administrativo deben ser utilizadas para agilizar las decisiones; los procedimientos se deben adelantar en el menor tiempo y con la menor cantidad de gastos de quienes intervienen en ellos; las autoridades administrativas y los particulares que cumplen funciones administrativas no deben exigir más documentos y copias que los estrictamente necesarios, ni autenticaciones ni notas de presentación personal sino cuando la ley lo ordene en forma expresa, o tratándose de poderes especiales. En tal virtud, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.

[85] ARTÍCULO 9. PROHIBICIÓN DE EXIGIR DOCUMENTOS QUE REPOSAN EN LA ENTIDAD. Cuando se esté adelantando un trámite ante la administración, se prohíbe exigir actos administrativos, constancias,

situación de discapacidad[86]. En el caso que ahora se estudia, las pruebas indican que el interesado acudió varias veces a la entidad a solicitar la revisión de su calificación de invalidez. A este respecto, si bien es cierto que Colpensiones respondió a las solicitudes, también lo es que tenía conocimiento de que la mayoría de las respuestas no pudieron ser entregadas a pesar de lo cual no reposa prueba de que hubiera desplegado acción alguna para verificar los datos de contacto suministrados por el solicitante y asegurar la entrega de la información; y cuando tuvo la oportunidad de llegar al accionante respondiendo a la solicitud que aquél hizo por conducto de la Superintendencia Financiera, en lugar de aprovechar para verificar la información de contacto, adecuar oficiosamente el trámite a seguir, fijar fecha para la calificación de invalidez en primera oportunidad y solicitar los documentos que hacían falta para adelantar el procedimiento, se limitó a indicar el procedimiento a seguir y a exigir documentos que ya reposaban en la entidad. Tampoco interpuso recursos contra el dictamen emitido por la Junta de Calificación de Invalidez de Santander el 16 de septiembre de 2020. Por tanto, la Corte entiende que el derecho a la seguridad social del accionante estuvo amenazado al retrasar el momento de la iniciación del trámite para la calificación y eventual obtención de la pensión pretendida aun a pesar de sus diagnósticos médicos, por lo que instará a la entidad a actuar diligentemente en casos similares. Lo anterior, debido a que el artículo 142 del Decreto 019 de 2012 cumple una finalidad importante e imperiosa que no se puede desconocer, en la medida en la que busca *"un resultado final del procedimiento de calificación de capacidad laboral más célere, en el que se pueda llegar a un punto definitivo más rápidamente (…) que aseguren el respeto y la protección al goce efectivo del derecho a la seguridad social de las personas trabajadoras"*[87].

El demandante no brindó respuesta al requerimiento efectuado por la Corte en sede revisión. Además, actualmente se surte el procedimiento descrito en el artículo 41 de la Ley 100 de 1993 en cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia de segunda instancia en sede de tutela.

70. La falta de respuesta del actor al requerimiento de la Corte en sede

certificaciones o documentos que ya reposen en la entidad ante la cual se está tramitando la respectiva actuación. (…)

[86] ARTÍCULO 13. ATENCIÓN ESPECIAL A INFANTES, MUJERES GESTANTES, PERSONAS EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD, ADULTOS MAYORES Y VETERANOS DE LA FUERZA PÚBLICA. Todas las entidades del Estado o particulares que cumplan funciones administrativas, para efectos de sus actividades de atención al público, establecerán mecanismos de atención preferencial a infantes, personas con algún tipo de discapacidad, mujeres gestantes, adulto mayor y veterano de la Fuerza Pública.

[87] Corte Constitucional, Sentencia C-120 de 2020.

revisión, podría dar lugar a considerar su eventual desinterés en el amparo en aplicación del principio *onus probandi incumbit actori*, que exige del accionante probar el supuesto de hecho que le permitiera obtener la consecuencia jurídica pretendida. En consecuencia, la falta de información requerida impidió a la Sala tener probada la necesidad de reconocer un amparo transitorio.

71. En todo caso, el procedimiento del artículo 41 de la Ley 100 de 1993 ordenado por el juez de segunda instancia en sede de tutela ha avanzado en términos razonables y solo falta la última fase del proceso de calificación que le corresponde realizar a la junta nacional. En efecto, de acuerdo con la documentación allegada por Colpensiones, se tiene probado que el señor Villalba Escorcia se notificó del dictamen de pérdida de capacidad laboral No. DML 4148664 emitido por Colpensiones el 25 de marzo de 2021 mediante el cual obtuvo un porcentaje de invalidez de 44.98%. Impugnado el dictamen por parte del solicitante, la Junta Regional de Santander calificó su pérdida de capacidad laboral el 4 de octubre de 2021 en 59.61%[88]. Y, apelado el dictamen por parte de Colpensiones[89], se procedieron a pagar los honorarios respectivos para que la Junta Nacional de Calificación decida el porcentaje de pérdida.

Conclusiones

72. Tal como lo afirmó el juez de segunda instancia en sede de tutela, Colpensiones no vulneró los derechos fundamentales cuya protección solicitó el señor Villalba Escorcia, al negarse a restituirle la pensión de invalidez con base en el dictamen proferido por la Junta Regional de Santander el 16 de septiembre de 2020, en tanto actúo con apego a la ley: por un lado, respondió las peticiones que se le hicieron, y por el otro, indicó las razones por las cuales el trámite a seguir era el del artículo 41 de la Ley 100 de 1993 para calificar, en primera oportunidad, la pérdida de capacidad laboral. Por orden del juez de segunda instancia en sede de tutela, se surtió dicho procedimiento y, a la fecha, sólo falta que la Junta Nacional decida el asunto. Por lo expuesto, se confirmará la Sentencia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga.

---

[88] Artículo 41. Ley 100. "(…) 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".

[89] Recurso de Apelación de Colpensiones contra Dictamen No 12647400-1913 del 4 de octubre de 2021. Fechado el 13 de octubre de 2021.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO. CONFIRMAR la sentencia proferida el 22 de enero de 2021, por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga Sala Civil- Familia que revocó la proferida el 25 de noviembre de 2020 por el Juzgado Cuarto de Familia de Bucaramanga.

SEGUNDO. INSTAR a Colpensiones a actuar con debida diligencia en el trámite de los procedimientos que le corresponde adelantar.

TERCERO. DESVINCULAR del trámite a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Santander y a la EPS Salud Total.

CUARTO. LÍBRESE por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General