

Cartagena D. T. y C., siete (07) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

I. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES.

Acción	TUTELA
Radicado	13001-33-33-001-2023-00287-01
Accionante	MARTA LUZ ANAYA CONTRERAS
Accionados	COLPENSIONES Y JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOLIVAR
Tema	<i>Confirma – No se demostró el hecho superado – Colpensiones no acreditó el pago efectivo de los honorarios en favor de la JNCL.</i>
Magistrado Ponente	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

II. PRONUNCIAMIENTO.

La Sala de Decisión No. 004 del Tribunal Administrativo de Bolívar decide la impugnación presentada por la parte accionada, Colpensiones¹, contra la sentencia del veinticinco (25) de julio de dos mil veintitrés (2023)², proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, por medio del cual se concedió el amparo de los derechos fundamentales de la parte accionante.

III. ANTECEDENTES.

3.1. Pretensiones³.

En ejercicio de la acción de tutela, la parte accionante formuló las siguientes pretensiones:

- I. *“Que se tutelen los derechos fundamentales invocados y consecuentemente se ordene a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES a que CANCELE Y PAGUE LOS HONORARIOS de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez en el proceso de la señora MARTA LUZ ANAYA CONTRERAS, con ocasión del recurso interpuesto.*
- II. *Que de la misma manera ordene a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES para que APORTE LA CONSIGNACION DE HONORARIOS a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bolívar, para que esta última envíe a la Junta Nacional, para que resuelva y desate la controversia suscitada.”*

3.2. Hechos⁴.

Como sustento a sus pretensiones, la parte accionante expuso los siguientes argumentos fácticos, que se han de sintetizar así:

La accionante relató que, en la actualidad se encuentra incapacitada por cuanto padece las enfermedades o diagnósticos: “F419-trastorno de

¹ Doc. 17 Exp. Dig

² Doc. 14 Exp. Dig

³ Fol.2- 3 Doc.01 Exp. Dig

⁴ Fols. 1-2 Doc.01 Exp. Dig.

13001-33-33-001-2023-00287-01

ansiedad no especificada, F332- trastorno depresivo recurrente, episodio depresivo grave y F431- trastorno de estrés postraumático, F609-trastorno de la personalidad no especificada (calificadas como enfermedades de origen común) y tenosinovitis del extensor común de los dedos de la mano derecha (enfermedad derivada del trabajo)”.

Sostuvo que, debido a dichas patologías es sometida a proceso de calificación del porcentaje de pérdida de capacidad laboral, a cargo de Colpensiones y la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bolívar (en adelante JRCI-Bolívar).

Mediante dictamen DML: 4629332 del 31/03/2022 proferido por Colpensiones, se le otorgó un porcentaje de pérdida de capacidad laboral del 32,10%, de origen común, con fecha de estructuración del 29/03/2022, con diagnósticos F-419 y F-332; dictamen sobre el cual la accionante presentó inconformidad, y por tal razón, fue enviado su expediente a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bolívar.

La JRCI-Bolívar mediante dictamen No. 45767803-1677 del 31/08/2022 otorgó un PCL del 39,80%, con fecha de estructuración del 29/03/2022, para el diagnóstico: f419- trastorno de ansiedad no especificado, f431-trastorno de estrés postraumático y f332- trastorno depresivo recurrente, episodio depresivo grave presente sin síntomas psicóticos, calificados como enfermedades de origen común.

El dictamen anterior, fue objeto de recurso de reposición y en subsidio apelación por parte de la accionante, siendo el primero de esto resuelto por la JRCI-Bolívar, mediante pronunciamiento el 02 de enero de 2023; de igual forma, procedió mediante oficios a notificar a las partes y solicitar el pago de los honorarios de manera anticipada a Colpensiones para el envío del expediente a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez y poder dar trámite al recurso de apelación. Explicó que, tras varios requerimientos a Colpensiones por parte de la JRCI-Bolívar nunca obtuvo respuesta por parte de dicha entidad.

Por último, sostuvo que presenta enfermedades graves de la conducta, con varios intentos de suicidio e internaciones hospital guía y clínica de reposo, dada la complejidad de su cuadro clínico, proceso que amerita priorización en cuanto a su definición, precisamente para evitar un perjuicio grave y lamentable.

3.3. CONTESTACIÓN.

3.3.1. COLPENSIONES⁵.

⁵ Fols. 3-16 Doc. 09 Exp. Dig

13001-33-33-001-2023-00287-01

La entidad accionada rindió informe solicitando que se nieguen las pretensiones de la tutela, por no cumplir con los requisitos legales, toda vez que el actor pretende desnaturalizar la acción de tutela pretendiendo que por medio de un proceso caracterizado por la inmediatez y subsidiaridad, sean resueltos asuntos de conocimiento del juez ordinario competente a través de los mecanismos legales establecidos para ello, por lo que se debe declarar la improcedencia de la acción de tutela ante el carácter subsidiario de esta y por no encontrarse demostrado que la entidad haya vulnerado algún derecho fundamental.

La parte accionada también adujo que si bien es un requisito indispensable para dar trámite al recurso de apelación que estos honorarios se hagan de manera anticipada, también concluyó que es obligación de todas las juntas de calificación de invalidez emitir facturas electrónicas por concepto de pago de honorarios a su favor, además, es requisito legal indispensable dentro del sistema de seguridad social tributario y fiscal e imprescindible para que las administradoras de pensiones puedan hacer efectiva la cancelación de los honorarios.

3.3.2 JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ – BOLÍVAR.

Pese a haberse notificado en debida forma⁶, no rindió informe alguno sobre la acción impetrada.

3.3.3 JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ⁷.

La Junta Nacional de Calificación de Invalidez indicó que según lo establecido en el artículo 43 del decreto 1352 no está obligada a expedir facturas electrónicas por cuanto los pagos de los honorarios deben realizarse mediante consignación anticipada, por lo tanto, el hecho que Colpensiones argumente en su contestación que no ha procedido a realizar el pago porque la Junta de Calificación de Invalidez no ha emitido factura es una clara afectación al debido proceso, además, de una medida dilatoria e injustificada.

Por lo tanto, señaló que la pretensión del accionante busca que Colpensiones proceda con el pago de los honorarios a favor de la junta para proceder con el trámite de la apelación en la Junta Nacional.

Expuso que, respecto de esta pretensión la Junta Nacional no tiene ninguna injerencia y no han incurrido en vulneración alguna a los derechos fundamentales del accionante, pues funciona como una entidad independiente que no tienen influencia en las decisiones que se toman dentro del sistema.

⁶ Doc. 06 Exp Dig

⁷ Doc. 07 y 08 Exp Dig



13001-33-33-001-2023-00287-01

Por otra parte, indicó que la responsabilidad de esta entidad sobre los trámites de calificación, solo inicia una vez se recibe el expediente de los pacientes, pues solo con la documentación allí contenida (Historias clínicas, exámenes, análisis) se puede emitir una calificación que defina la controversia suscitada contra los dictámenes emitidos por las Juntas Regionales. Por lo anterior, a su juicio, resulta claro que dentro del trámite de resolución de la controversia interpuesta para el caso en estudio, la entidad no ha vulnerado ningún derecho fundamental del paciente pues no ha recibido expediente alguno remitido de alguna Junta Regional, por tal razón, solicita se le desvincule del proceso.

3.4. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA⁸

el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cartagena mediante sentencia del veinticinco (25) de julio de dos mil veintitrés (2023), resolvió:

“Primero: CONCEDER el amparo constitucional de los derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social, salud, igualdad, vida digna, petición, debido proceso y acceso a la administración de justicia a la señora MARTA LUZ ANAYA CONTRERAS, vulnerados por la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES.

Segundo: ORDENAR a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia efectúe el pago de los honorarios a la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ para que se surta el trámite del recurso de apelación interpuesto por la accionante dentro de su proceso de calificación de pérdida de capacidad laboral. Dentro del mismo término, deberá aportar a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOLIVAR la respectiva constancia de pago.

(...)”

Luego del estudio de la acción de tutela quedó demostrado que la JRCI-Bolívar expidió el dictamen No. 45767803-1677 del 31/08/2022 el cual fue objeto de recurso de reposición en subsidio apelación; de igual forma, dicha entidad dio respuesta al recurso de reposición, la cual fue notificada mediante oficios a todos los interesados, y a su vez, requirió para que realizara el pago anticipado de los honorarios correspondientes a favor de la Junta Nacional a Colpensiones.

Teniendo en cuenta lo establecido por la ley 1562 en su artículo 17 “Los honorarios que se deben cancelar a las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez, de manera anticipada, serán pagados por la Administradora del Fondo de Pensiones en caso de que la calificación de origen en primera oportunidad sea común, e igualmente, así lo establece el artículo 2.2.5.1.41 del decreto 1072 de 2015, por lo que esa no puede remitir el expediente si no se aporta la evidencia de la consignación de los honorarios de la Junta Nacional.

⁸ DOC. 14 Exp. Dig

Por las consideraciones anteriores, concluyó que la obligación a cargo Colpensiones era clara y debía proceder a realizar el pago de los honorarios, no obstante si dicha entidad consideraba que el cobro debía hacerse de otra forma más adecuada debió haberlo manifestado, por lo que no encontró justificada la omisión de dicho pago, máxime cuando esta pone en riesgo los derechos fundamentales del accionante, y han transcurrido más de seis (6) meses desde que se resolvió el recurso de reposición y aun no se ha tramitado la apelación.

3.5. IMPUGNACION DE COLPENSIONES⁹

La entidad accionada manifestó su inconformidad señalando que ya habían procedido a realizar el pago de los honorarios a favor de La Junta Nacional de Invalidez para que se surtiera el trámite pertinente en lo relativo al recurso de apelación interpuesto por la accionante.

De manera subsiguiente, procedió a señalar que Colpensiones no tiene gestión pendiente por realizar en favor de la actora, pues el objeto de pretendido con la acción de tutela, era que dicha entidad realizara el pago de los ya mencionados honorarios, para continuar el proceso de calificación. Dicha pretensión ya fue atendida de fondo, por ende, debía tenerse como configurada la figura jurídica de carencia de objeto por hecho superado, puesto que se había cumplido con la finalidad de la acción de tutela y al mismo tiempo ya se había satisfecho el derecho fundamental cuya lesión fue invocada.

En este sentido Colpensiones expresó que no *“ha transgredido derecho fundamental alguno, por lo cual la acción de tutela es improcedente al no existir vulneración de derechos fundamentales, y haberse satisfecho por parte de la entidad lo pretendido por el accionante, en consecuencia, el amparo constitucional ha perdido su razón de ser.”*

3.6. ACTUACIÓN PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA.

Por auto de fecha 02 de agosto de 2023¹⁰, proferido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Cartagena, se concedió la impugnación interpuesta por la parte accionante contra la sentencia de primera instancia, siendo asignado el conocimiento del mismo a este Tribunal de conformidad con el reparto efectuado el 10 de agosto de 2023¹¹ y admitido mediante auto del 11 de agosto de la misma anualidad¹².

⁹ Doc. 17 Exp. Dig.

¹⁰ Doc. 18 Exp. Dig.

¹¹ Doc. 20 Exp. Dig.

¹² Doc. 21 Exp. Dig.

IV. CONTROL DE LEGALIDAD.

Revisado el expediente se observa, que en el desarrollo de las etapas procesales no existen vicios procesales que acarren nulidad del proceso o impidan proferir decisión, por ello, se procede a resolver la alzada.

V. CONSIDERACIONES.

5.1. Competencia.

Este Tribunal es competente para conocer de la presente acción de tutela en **SEGUNDA INSTANCIA**, según lo establecido por artículo 32 del Decreto Ley 2591 de 1991.

5.2. Problema jurídico.

De conformidad con los argumentos de la impugnación presentada, considera la Sala que el problema jurídico a resolver en el asunto estudiado, se circunscribe a determinar si:

¿En el presente asunto, se cumplen con los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela?

De resultar positiva la respuesta al interrogante anterior se estudiará si:

¿Se encuentra demostrada la carencia actual de objeto por hecho superado, debido a que la entidad accionada atendió la pretensión de la accionante, procediendo con el pago de los honorarios en favor de la Junta Nacional de Calificación, o en su defecto, debe confirmarse el fallo impugnado?

5.3. Tesis de la Sala.

Una vez demostrados los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela, esta Sala confirmará la decisión de primera instancia, por no encontrar demostrada la carencia actual de objeto por hecho superado, como quiera que Colpensiones no demostró haber satisfecho las pretensiones de la actora mediante el pago de los honorarios de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, antes ni después de proferirse el fallo de primera instancia; solo allegó oficios enviados a la accionante y a la JNCI en los cuales comunicaba la decisión de reconocer y ordenar el pago de los mismos, sin demostrar su pago efectivo, motivo por el cual no es dable concluir la cesación de la vulneración que dio lugar al amparo ordenado.

5.4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL.

Para resolver el problema jurídico planteado abordaremos el siguiente hilo conductor: (i) Generalidades de la acción de tutela; (ii) Supuestos de

existencia de la carencia actual del objeto por hecho superado, y (iii) Caso concreto.

5.4.1. Generalidades de la acción de tutela.

La Constitución Política de 1991, en su artículo 86, contempla la posibilidad de reclamar ante los jueces, mediante el ejercicio de la acción de tutela bajo las formas propias de un mecanismo preferente y sumario, la protección de los derechos fundamentales de todas las personas, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o incluso de los particulares.

Se trata entonces, de un instrumento jurídico confiado por la Constitución a los jueces, cuya justificación y propósito consiste en brindar a la persona la posibilidad de acudir sin mayores exigencias de índole formal y con la certeza de que obtendrá oportuna resolución a la protección directa e inmediata del Estado, a objeto de que en su caso, consideradas sus circunstancias específicas y a falta de otros medios, se haga justicia frente a situaciones de hecho que representen quebranto o amenaza de sus derechos fundamentales, logrando así que se cumpla uno de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Constitucional.

Sin embargo, no debe perderse de vista que esta acción es de carácter residual y subsidiario; es decir, que sólo procede en aquellos eventos en los que no exista un instrumento constitucional o legal diferente que le permita al actor solicitar, ante los jueces ordinarios, la protección de sus derechos, salvo que se pretenda evitar un perjuicio irremediable, el cual debe aparecer acreditado en el proceso.

Al respecto, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, que desarrolló el artículo 86 de la Constitución, prevé que la acción de tutela sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, a menos que se presente como instrumento transitorio en aras de evitar un perjuicio irremediable.

5.4.2. Supuestos de existencia de la figura de la carencia actual del objeto por hecho superado.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la carencia actual del objeto se configura cuando *“frente a la petición de amparo, la orden del Juez de tutela no tendría efecto alguno o caería en el vacío”*.¹³ Por regla general, esta figura procesal se presenta en aquellos casos en que tiene lugar un daño consumado o un hecho superado.

El hecho superado se constituye de manera previa al cumplimiento de un fallo proferido por una autoridad judicial, es decir, la configuración de esta institución jurídica solo acontecerá cuando el detrimento de los derechos

¹³ [Sentencia T- 038 de 2019](#)

13001-33-33-001-2023-00287-01

fundamentales de una persona, termine sin necesidad de ordenar a la entidad tutelada a realizar los actos tendientes a restablecer sus derechos menoscabados; pues en caso de haberse dictado previamente el fallo, se estaría ante un simple cumplimiento de la sentencia.¹⁴

5.5. CASO CONCRETO.

5.5.1. Análisis crítico de las pruebas frente al marco normativo y jurisprudencial.

Teniendo en cuenta lo plasmado en los hechos de la tutela, y los argumentos expuestos en el escrito de impugnación, corresponde a la sala verificar si se cumplen con los requisitos generales de la acción de tutela, de la siguiente manera:

(i) Legitimación por activa: Está en cabeza de la señora Marta Luz Anaya Contreras, por ser la titular de los derechos fundamentales, que fueron presuntamente vulnerados por Colpensiones al no realizar el pago de los honorarios a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, y en consecuencia dilatar el trámite del recurso de apelación interpuesto por ella contra el dictamen de PCL emitido en primera instancia.

(ii) Legitimación por pasiva: La ostenta Colpensiones, por ser la entidad administradora de pensiones a la cual se encuentra afiliada la accionante, además, las enfermedades calificadas en el dictamen contra el cual la actora interpuso recurso de apelación, resultaron de origen común

(iii) Inmediatez: En el presente asunto el conflicto versa sobre la falta de pago de los honorarios en favor a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez por parte de Colpensiones, para que sea resuelto el recurso de apelación presentado por la actora contra el dictamen No. 45767803-1677 de fecha 31/08/2022¹⁵ pese a que el día 02 de enero de 2023¹⁶, fue comunicada la decisión del recurso de reposición¹⁷ y se le solicitó¹⁸ a Colpensiones el soporte de consignación de honorarios en favor de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez para la remisión del expediente de la accionante. En ese orden, se tiene que el hecho vulnerador alegado consiste en una omisión que a juicio del accionante, permanece en el tiempo afectando su mínimo vital, por ende, se cumple con este requisito.

(iv) Subsidiariedad: De igual forma, se observa que el conflicto presentado versa sobre una posible violación a los derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social, salud, debido proceso; derechos que dada su naturaleza iusfundamental y constitucional, corresponde al juez de tutela

¹⁴ [Sentencia T- 439 de 2018](#)

¹⁵ Fols. 11-14 Doc. 01 Exp. Dig

¹⁶ Fols. 52-54 Doc. 01 Exp. Dig.

¹⁷ Fols. 50-51 Doc. 01 Exp. Dig

¹⁸ Fol. 56 Doc. 01 Exp. Dig

13001-33-33-001-2023-00287-01

efectuar el respectivo estudio y resolver de fondo, en virtud del artículo 86 de Carta Política. Además, quedó demostrado que la tutelante padece trastorno depresivo recurrente, trastorno de la personalidad y ansiedad generalizada¹⁹.

Estudiado lo anterior, procede la Sala a resolver el segundo problema jurídico, concerniente a determinar *si dentro del asunto se configuró la carencia de objeto por hecho superado*, con ocasión del presunto cumplimiento del pago de honorarios por parte de Colpensiones.

Luego de examinar las pruebas aportadas con la impugnación y el informe de cumplimiento allegado al expediente por parte de la AFP, se observa que, la entidad expidió el Oficio DML - H No. 1174 del 26 de julio de 2023²⁰, dirigido a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez y Oficio del 27 de julio de 2023²¹ con destino a la apoderada de la accionante, mediante los cuales comunicó la intención de acatar el fallo de primera instancia, y la decisión de la Dirección de Medicina Laboral en reconocer y ordenar el pago por la suma de un millón ciento sesenta mil pesos M/CTE (\$1.160.000), por concepto de honorarios a la Junta Nacional, para continuar con el trámite de segunda instancia del dictamen de PCL.

En ese orden, informó que *“La suma reconocida a través de este oficio, deberá ser pagada a través del convenio pagos seguros en línea PSE, en la página web (...) en la Cuenta Ahorros N° 009900145690 del Banco Davivienda a nombre de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, identificada con NIT: 830026324-5.”*²².

Si bien, la entidad aduce haber demostrado la satisfacción de las pretensiones de la actora mediante el pago de los honorarios, como se aprecia, solo acreditó haber ordenado dicho pago, pero no demostró haberlo realizado; actuación pretendida por la señora Anaya Contreras y que fue la ordenada por el juez de primera instancia en amparo de los derechos fundamentales de aquella.

En ese sentido, se tiene que las acciones realizadas por Colpensiones con el fin de cesar la vulneración objeto de la acción de tutela, no resultan suficientes para tenerlas por superadas, pues hasta el momento no ha demostrado el pago de los honorarios de la Junta Nacional, para dar continuidad al trámite de calificación de la pérdida laboral de la actora, antes ni después de emitirse la decisión impugnada. En todo caso, se advierte que la emisión de los oficios antes referidos y su notificación a la JNCI fueron realizadas el 26 y 27 de julio de 2023²³, con posterioridad al fallo de tutela proferido el 25 de julio de 2023 y notificado a las partes el mismo día²⁴.

¹⁹ Fol. 17 – 49 Doc. 1 Exp. Dig.

²⁰ Fols. 3-5 Doc. 16 y 15-17 Doc. 17 Exp. Dig

²¹ Fols. 6-13 Doc. 16 y 7-14 Doc. 17 Exp. Dig

²² Fol. 4 doc. 16 Exp. Dig.

²³ Fols. 18-20 Doc. 17 Exp. Dig.

²⁴ Doc. 15 Exp. Dig.



Las circunstancias expuestas con anterioridad, impiden tener por demostrada la carencia actual de objeto por hecho superado, pues no se reúnen los supuestos para su declaratoria, ni se hallan cumplidos todos los presupuestos de efectividad de los derechos fundamentales de la accionante, que permitan concluir la cesación de la vulneración que dio lugar al amparo ordenado. En ese orden esta sala CONFIRMARÁ la sentencia de primera instancia,

VI. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 004 del Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley;

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de primera instancia, por las consideraciones plasmadas en la parte motiva de este proveído.

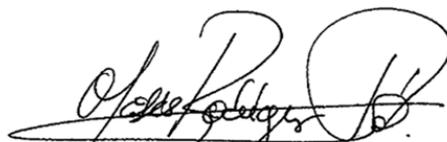
SEGUNDO: NOTIFIQUESE a las partes y al juzgado de primera instancia, en la forma prevista en el artículo 30 del decreto 2591 de 1997.

TERCERO: REMITASE el expediente a la honorable Corte Constitucional para su eventual revisión (art. 32 decreto 2591 de 1991).

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en Sala No.058 de la fecha.

LOS MAGISTRADOS


MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ


EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS


JEAN PAUL VÁSQUEZ GÓMEZ