



REPÚBLICA DE COLOMBIA

JUZGADO TREINTA Y TRES DE FAMILIA BOGOTÁ D. C.

Bogotá D.C, quince (15) de diciembre de dos mil veintitrés (2023)

PROCESO: TUTELA

RADICADO: 33-2023-00618

ACCIONANTE: JASMITH RODRÍGUEZ RINCÓN

ACCIONADO: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES

JUZGADOS VINCULADOS: JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C. y CUNDINAMARCA, y la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ.

A N T E C E D E N T E S:

Procede el despacho a desatar la acción de tutela instaurada por **JASMITH RODRÍGUEZ RINCÓN** en contra de la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES** a fin de que se le ampare sus derechos fundamentales a la salud, seguridad social y al debido proceso administrativo.

Entre otros se citaron los siguientes hechos:

- Manifiesta la tutelante que, el 23 de diciembre de 2021, la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES–COLPENSIONES emitió dictamen de pérdida de capacidad Laboral PCL número DML – 4528364; documento en el cual le decretaron 44.38% de pérdida de capacidad laboral por las afecciones y padecimientos respecto a su estado de salud.
- Indica la actora que, inconforme con la valoración dada por la entidad, radicó el 25 de enero de 2022 a la entidad accionada recurso de reposición y subsidio de apelación al Dictamen de Pérdida de Capacidad Laboral (PCL) número DML – 4528364.
- Informa la accionantes que, LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES envió el expediente contentivo del Dictamen de Pérdida de Capacidad Laboral (PCL) número DML – 4528364 a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ; para que diese un nuevo pronunciamiento tendientes a los argumentos expuestos.
- Asevera la quejosa que, el 3 de septiembre de 2023 acudió ante la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ para que valorara su estado de salud, y con ello emitiera concepto diferente, donde se abarquen todas su dolencias y padecimientos que inicialmente fueron pasados por alto en el Dictamen de Pérdida de Capacidad Laboral PCL número DML – 4528364.
- Narra la ciudadana JASMITH que, el 25 de julio de 2023 la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ notificó el dictamen de determinación de origen y/o pérdida de

capacidad laboral y ocupacional No. 52161433 - 6481 de 2023-07-19; por medio de la cual resolvió establecer una pérdida de capacidad laboral del 60,46%. Inconforme con esa decisión COLPENSIONES interpuso recurso de reposición con subsidio de apelación frente a la decisión adoptada por la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ el día 8 de agosto de 2023.

- Explica la tutelante que, La JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ notificó a LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES y a ella el día 02 de octubre de 2023 el ACTA N ° REP – 19180-1 con la decisión de negar el recurso de reposición, pues a juicio de la entidad no existen los elementos de hecho suficiente para modificar la calificación proferida en primer lugar, motivo por el cual se ratifica en su totalidad el dictamen y en dicho documento, la entidad solicitó el pago por concepto de honorarios a favor de la JUNTA con el fin de poder remitir el expediente para el estudio del recurso de alzada presentado.
- Memora la accionante que, al comunicarse en varias oportunidades con la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ le informaron que COLPENSIONES no había realizado el pago de los honorarios solicitados, por lo que el 16 de noviembre radicó derecho de petición ante la entidad encartada, por lo que el 5 de diciembre la AFP le contestó a la actora: *“dando respuesta a su solicitud se creó el requerimiento interno número 2023_18956965 mediante el cual el área encargada nos informó que, se procede a priorizar caso con el proveedor para que determine si procede o no el pago de honorarios.”*

P R E T E N S I Ó N D E L A C C I O N A N T E

“Se ordene a LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES de pagar de manera inmediata los honorarios a la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ con ello pretendiendo que la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C.- proceda a remitir de manera inmediata mi expediente a la JUNTA NACIONAL para que esta última resuelva la controversia que se suscita en mi caso para al fin tener posibilidad de ser merecedora de una pensión de invalidez”.

T R Á M I T E P R O C E S A L

La mencionada acción fue admitida por auto del once (11) de diciembre de 2023, en el que se ordenó la notificación a la entidad accionada y se le concedió el termino perentorio de dos (2) días, para que se pronuncie sobre los hechos sustento de la presente tutela.

Se encuentra el presente asunto para decidir y a ello se procede, observándose que no se ha incurrido en causal de nulidad que invalide lo actuado.

C O N T E S T A C I Ó N A L A M P A R O

JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ, conforme lo ordenado en el auto admisorio, procedió a descorrer el traslado de la presente acción, a través de **VÍCTOR HUGO TRUJILLO HURTADO**, obrando en calidad de abogado, quien manifiesta que:

La responsabilidad de esta entidad sobre los trámites de calificación inicia solo a partir de que reciben el expediente de los pacientes, lo anterior dado que 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 resulta claro que dentro del trámite de resolución de la controversia interpuesta para el caso que nos ocupa, la Entidad no ha vulnerado ningún derecho fundamental del paciente pues no han recibido el expediente remitido de alguna Junta Regional.

En cuanto a las pretensiones presentadas en la acción de tutela, es necesario destacar que estas no están dirigidas a la entidad, indicando claramente que, en estos aspectos, nuestra carecen de injerencia.

Finalmente, solicita la desvinculación de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez en la presente acción de tutela. Consideramos que nuestra entidad no ha vulnerado los derechos fundamentales del accionante, y además, corresponde a las entidades del Sistema General de Salud y a los empleadores brindar respuestas a los requerimientos radicados en nuestra dependencia.

JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.- C. y CUNDINAMARCA, conforme lo ordenado en el auto admisorio, procedió a recorrer el traslado de la presente acción, a través de **JOHN FERNANDO EUSCATEGUI COLLAZOS**, obrando en calidad de secretario Principal, quien manifiesta que:

Esta Junta Regional profirió dictamen N° 52161433 – 6481 del 19 de julio de 2023 mediante el cual se calificaron los diagnósticos:

CIE-10	Diagnóstico	Diagnóstico específico	Fecha	Origen
U071	COVID-19 Virus identificado			Enfermedad común
J386	Estenosis laríngea			Enfermedad común
I10X	Hipertensión esencial (primaria)			Enfermedad común
G629	Polineuropatía, no especificada			Enfermedad común
F412	Trastorno mixto de ansiedad y depresión			Enfermedad común
F432	Trastornos de adaptación			Enfermedad común

Origen enfermedad común, Pérdida de capacidad laboral del 60.46% y fecha de estructuración 21 de octubre de 2022

El dictamen descrito fue notificado a todas las partes interesadas.

El 08 de agosto de 2023, la entidad Colpensiones presentó recurso de reposición en subsidio de apelación. Mediante correo electrónico del 03 de octubre de 2023 esta Junta Regional notifica a las partes de la respuesta al recurso y realiza cobro de honorarios a la JUNTA NACIONAL.

A la fecha la entidad COLPENSIONES no ha realizado el pago, una vez sea realizado el pago de los honorarios el caso será remitido a dicha entidad con el fin dar trámite al recurso de apelación.

Por lo anterior, es de resaltar que el cumplimiento de la presente obligación se encuentra supeditado a que la entidad COLPENSIONES realice el pago de honorarios ante la Junta Nacional.

LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, pese a estar debidamente notificada permanecieron silentes.

C O N S I D E R A C I O N E S :

1.- Teniendo en cuenta las normas de reparto previstas en el Decreto 333 de abril de 2021 y lo señalado en el Decreto 2591 de 1991, gravita la competencia en este Despacho para pronunciarse sobre la presente demanda de tutela, atendiendo igualmente la calidad de las partes.

La acción de tutela se encuentra consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política como un mecanismo dirigido a proteger en forma inmediata los derechos constitucionales fundamentales de las personas, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos señalados en la ley, y sólo procede cuando el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

2.- Respecto a la procedencia de la acción de tutela se ha indicado en la sentencia T-301 de 2010:

“Esta Corporación en reiterada jurisprudencia ha indicado que la acción de tutela no procede, en principio, para ordenar el reconocimiento de prestaciones derivadas del derecho a la seguridad social. El sustento de esta postura, radica en el carácter subsidiario que el artículo de la Constitución y el numeral 1º del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 le dieron a la acción de tutela ante la existencia de otros recursos o medios de defensa judiciales

Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha establecido dos excepciones a esta regla general de improcedencia; la primera de ellas se presenta cuando no existe mecanismo de defensa judicial o existiendo, no resulta idóneo ni eficaz para lograr la protección inmediata de los derechos fundamentales comprometidos, evento en el cual la tutela procede de manera definitiva; y la segunda, cuando el accionante está en presencia de un perjuicio irremediable, caso en que se concede la acción como mecanismo transitorio.

En el primer caso, para determinar la procedencia excepcional de la acción, el juez debe hacer un análisis de la situación particular del actor y establecer si el medio de defensa judicial ordinario es lo suficientemente idóneo para proteger de manera integral sus derechos fundamentales, ya que, en caso de no serlo, el conflicto planteado trasciende del nivel puramente legal para convertirse en un problema de carácter constitucional.”

Es decir, para poder evaluar la procedibilidad de la acción de tutela es importante tener en cuenta que, pese a la existencia de otro medio de defensa judicial, este trámite preferente y sumario es menos riguroso frente a los sujetos de especial protección como lo son los niños, las personas de la tercera edad, personas en situaciones de discapacidad y en general aquellas que por su condición se encuentren en un estado de debilidad manifiesta. En hilo a lo anterior se tiene que la accionante es una persona con afectaciones en su salud, cuyos padecimientos requiere de una calificación de pérdida de la capacidad laboral a efectos de perseguir alguna indemnización o reconocimiento monetario, por tanto, la tutelante se considera una persona en estado de debilidad manifiesta.

3.- Ahora bien, respecto al requisito de INMEDIATEZ, es pertinente aclarar que la Corte Constitucional, ha dicho adicionalmente, que:

“el examen de la inmediatez no consiste únicamente en revisar el paso del tiempo entre el hecho generador de la vulneración de un derecho fundamental y la interposición de la acción de tutela. Existen casos en los que el Juez de tutela debe verificar si existe un motivo válido, entendiéndolo como una justificación para el no ejercicio de la acción constitucional de manera oportuna, circunstancia justificativa que debe estar plenamente demostrada, y que debe responder a criterio de protección constitucional. Entre las

circunstancias que la Corte ha reconocido como motivos justificantes para la tardanza, se encuentran las circunstancias de analfabetismo, desplazamiento forzado o de tratarse de madres cabeza de familia” [T-199 de 2015].

Dicho lo anterior, esta Sede Judicial constata que la acción de tutela que nos ocupa, si cumple en el requisito arriba descrito, pues los hechos que dieron origen a esta controversia son de octubre de 2023.

4.- Ahora, respecto a las Funciones de la Junta de Calificación de Invalidez frente a la figura de incapacidad permanente, se tiene que son organismos del SGSSS del orden nacional y de creación legal, de conformidad con el artículo 2.2.5.1.4 del Decreto 1072 de 2015.

Frente a las funciones de las Juntas Regionales y Nacionales de Calificación de Invalidez, la sentencia C-1002 de 2004, determinó:

“Las juntas de calificación de invalidez, tanto las regionales como la junta nacional, son organismos de creación legal, integrados por expertos en diferentes disciplinas, designados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social –hoy, Ministerio de la Protección Social- para calificar la invalidez en aquellos eventos en que la misma sea necesaria para el reconocimiento de una prestación. De conformidad con los artículos acusados, los miembros de las juntas de calificación de invalidez no son servidores públicos y reciben los honorarios por sus servicios de las entidades de previsión o seguridad social ante quienes actúan, o por la administradora a la que esté afiliado quien solicite sus servicios. Del contenido de la normativa legal se tiene que el fin de las juntas de calificación de invalidez es la evaluación técnica científica del grado de pérdida de la capacidad laboral de los individuos que se sirven del sistema general de seguridad social. El dictamen de las juntas de calificación es la pieza necesaria para la expedición del acto administrativo de reconocimiento o de negación de la pensión, propiamente dicho.”

5.- Claro lo anterior y entrando en materia es sumamente importante determinar cómo procede el pago de los Honorarios de los Miembros de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, es así como el máximo tribunal de lo constitucional en Sentencia T-256 de 2019, expone:

“(…) Los integrantes de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez no reciben salarios sino honorarios, que, a su vez, serán cubiertos por la entidad de previsión o seguridad social a la cual se encuentre afiliado el afectado por invalidez.

Por su parte, el Decreto 2463 de 2001, que reglamenta los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993, establece en su artículo 50, incisos 1º y 2º lo concerniente a quién corresponde cancelar los honorarios de las Juntas de Calificación de Invalidez:

“Salvo lo dispuesto en el artículo 44 de la ley 100 de 1993, los honorarios de los miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez serán pagados por la entidad de previsión social, o quien haga sus veces, la administradora, la compañía de seguros, el pensionado por invalidez, el aspirante a beneficiario o el empleador.

Cuando el pago de los honorarios de las Juntas de Calificación de Invalidez hubiere sido asumido por el interesado, tendrá derecho al respectivo reembolso por la entidad administradora de previsión social o el empleador, una vez la junta dictamine que existió el estado de invalidez o la pérdida de capacidad laboral”.

Así mismo, la Ley 1562 de 2012, establece en su artículo 17 que,

“(…) los honorarios que se deben cancelar a las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez, de manera anticipada, serán pagados por la Administradora del Fondo de Pensiones en caso de que

la calificación de origen en primera oportunidad sea común; en caso de que la calificación de origen sea laboral en primera oportunidad el pago debe ser cubierto por la Administradora de Riesgos Laborales, conforme a la reglamentación que expida el Ministerio de Trabajo
(...)

Parágrafo. Las juntas de calificación percibirán los recursos de manera anticipada, pero los honorarios de los integrantes sólo serán pagados hasta que el respectivo dictamen haya sido expedido y entregado, recursos que deben ser diferenciados y plenamente identificables en la contabilidad”.

Por otra parte, el artículo 50 del Decreto 2463 de 2001, establece que el aspirante a beneficiario también puede sufragar los honorarios de la Junta de Calificación de Invalidez y podrá pedir su reembolso, siempre y cuando se establezca un porcentaje de pérdida de capacidad laboral.

Sin embargo, este Tribunal ha precisado que las contingencias que afecten el mínimo vital y que no pueden ser cubiertas por la persona que las padeció, deben ser cubiertas a través de los esfuerzos de todos los miembros de la sociedad, pues de no ser así, el sistema de seguridad social sería inoperante. De acuerdo con esta disposición, la Corte ha entendido que aquellas personas que no cuenten con los recursos económicos para cubrir el costo de la valoración, se les podría dificultar la realización del mismo y como consecuencia de esto, su acceso a la seguridad social se sujeta a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, por ser un servicio público y de carácter obligatorio.

*En la sentencia T-322 de 2011, la Corte consideró que trasladar la carga inicial de los gastos de la Junta de Calificación de Invalidez al aspirante o beneficiario, aún cuando existe el derecho al reembolso, contraría preceptos constitucionales como la igualdad, por cuanto desconoce la protección especial a aquellas personas que se encuentran en circunstancia de debilidad manifiesta y a la seguridad social, al condicionar la prestación del mismo, al pago que realice el aspirante con el propósito de obtener la evaluación del grado de incapacidad laboral. **(negrilla y subrayado por el Despacho).***

Teniendo en cuenta el anterior análisis jurisprudencial, se debe indicar que conforme el artículo 17 de la Ley 1562 de 2012, y la citada jurisprudencia, le corresponde al fondo de pensiones del accionante sufragar los honorarios reclamados respecto de la calificación de los padecimiento de origen común, siendo para el caso en particular COLPENSIONES, quien tiene la obligación legal de efectuar dicho pago a favor de la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ, los cuales son indispensables para que la accionante acceda a la decisión de la inconformidad y agote el respectivo proceso, toda vez que la norma es clara al indicar quien debe asumir con esos costos, sin dilación ni excusa alguna como trámites administrativos, pues precisamente se pretende probar la pérdida de capacidad laboral de una persona, que se requiere a efectos de poder solicitar derechos como la pensión por invalidez.

De otro lado, se tiene que como COLPENSIONES no hizo pronunciamiento alguno respecto del presente trámite tutelar, se debe aplicar lo indicado en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, puesto que la entidad accionada guardo silencio respecto a los hechos y pretensiones contenidos en el escrito tutelar y, por tanto, se presume que lo que está allí consignado es cierto.

Aunado a ello, téngase en cuenta que el H. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D. C.- Sala de Familia, en Sentencia calendada 33-2023-0469, en un caso similar a este con sentencia de fecha 11 de diciembre de 2023, confirmó el fallo de primera instancia emitido por esta judicatura considerando lo siguiente:

“Por consiguiente, es claro que la remisión del expediente ante la Junta Regional de Calificación se encuentra supeditado únicamente al pago de los honorarios que deba hacer el obligado ante la respectiva junta, tal y como lo

dispone el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el decreto Ley 19 de 2012 que al respecto señala: “En caso de que 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 (...)”, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 1562 de 2012: “Los honorarios que deben cancelar a las Juntas regionales y Nacional de Calificación de Invalidez, de manera anticipada, serán pagados por la Administradora del Fondo de Pensiones en caso de que la calificación de origen en primera oportunidad sea común; en caso de que la calificación de origen sea laboral en primera oportunidad el pago debe ser cubierto por la Administradora de Riesgos Laborales, conforme a la reglamentación que expida el Ministerio de Trabajo”, de ahí, el acierto en la decisión constitucional de la a quo, por lo que es imprescindible que Colpensiones proceda a cumplir con la remisión del expediente ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, pues el paso del tiempo conspira contra el derecho de JOSÉ MAURICIO GARCÍA MONROY a que le sea resuelto el recurso por él interpuesto y por Famisanar EPS en contra del dictamen de calificación de pérdida de la capacidad laboral, lo que sin lugar a dudas se traduce en vulneración continuada al derecho fundamental del debido proceso y eventualmente al de la seguridad social”

Por lo anterior, ha de señalarse que al no realizarse el pago de los honorarios a los que está obligado COLPENSIONES, atenta contra los derechos fundamentales conculcados por la accionante, quien como se dijo desde un principio, al presentar afectaciones en su salud automáticamente se considera una persona en estado de debilidad manifiesta y en ese orden, resulta procedente la presente acción de tutela, por lo que se ordenará únicamente a la Administradora de Pensiones, el pago de los honorarios que le corresponden, para que se proceda a resolver el recurso formulado contra la calificación de pérdida de la capacidad laboral dada al tutelante con dictamen N° 52161433 – 6481 del 19 de julio de 2023, toda vez que, con las pruebas obrantes en el proceso, claro es que ni la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y de Cundinamarca, ni la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, han actuado contrario a las obligaciones que tienen en esta clase de asuntos.

EN MÉRITO DE LO EXPUESTO, EL JUZGADO TREINTA Y TRES DE FAMILIA DE BOGOTÁ, D.C., ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY,

R E S U E L V E:

PRIMERO: CONCEDER la acción de tutela impetrada por JASMITH RODRÍGUEZ RINCÓN en contra de la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES.

SEGUNDO: ORDENAR a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES (COLPENSIONES), que a través de su representante legal o quien haga sus veces y en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir del recibo de la comunicación de este fallo, proceda a realizar el PAGO DE LOS HONORARIOS a favor de la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ, a efectos de que se surta el trámite a la inconformidad presentada respecto del dictamen N° 52161433 – 6481 del 19 de julio de 2023 a nombre de la señora JASMITH RODRÍGUEZ RINCÓN.

TERCERO: NOTIFICAR lo aquí resuelto a la accionante y a las entidades accionadas por el medio más expedito y eficaz, según lo dispuesto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

CUARTO: REMITIR a la Corte Constitucional para su eventual revisión, de no impugnarse esta sentencia (artículo 31 del Decreto 2591 de 1991).

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,
La Juez,

GLORIA VEGA FLAUTERO

YPEM

Firmado Por:
Gloria Vega Flautero
Juez
Juzgado De Circuito
De 033 Familia
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **5606ecd2554b59259f897e9b00a75c024b1357af61ff901931acc79e82ecc118**

Documento generado en 15/12/2023 04:49:43 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>