

Cartagena de Indias D. T. y C., diecisiete (17) de abril de dos mil veintitrés (2023).

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES.

Acción	TUTELA
Radicado	13001-3333-003-2023-00086-01
Accionante	CARMEN JULIA CASTILLO BELTRÁN
Accionado	SALUD TOTAL EPS
Vinculados	ARL SURA S.A. – PORVENIR S.A. Y LA JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ BOLÍVAR
Tema	<i>Confirma - Pago de honorarios a la JRCI – Bolívar para calificación - No se vulnera el derecho defensa y debido proceso de Porvenir, al no existir dictamen definitivo frente a las patologías calificadas el 08-09-22, por lo que la entidad puede interponer los recursos y acciones legales contra las decisiones que se expidan – La inconformidad presentada por la actora frente a las patologías calificadas el 31-05-22, con origen común no ha sido resueltas dada la falta de pago por ello, la EPS no ha remitido el expediente a la JRCI.</i>
Magistrado Ponente	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

II.- PRONUNCIAMIENTO.

La Sala Fija de Decisión No. 004 del Tribunal Administrativo de Bolívar decide la impugnación presentada por la accionada, PORVENIR S.A.¹, contra la sentencia del veintitrés (23) de febrero de dos mil veintitrés (2023)², proferida por el Juzgado Tercero Administrativo de Cartagena, mediante la cual se ampararon los derechos fundamentales de la accionante.

III.- ANTECEDENTES.

3.1. Pretensiones³.

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

“Respecto a la calificación de origen en primera oportunidad de 9 de septiembre de 2020.

- 1. Se ordene a la Administradora de Fondo de Pensión Porvenir S.A. y a la Administradora de Riesgos Laborales Sura a que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la sentencia de tutela efectúen el pago de los honorarios a favor de la Junta Regional de Calificación de Bolívar, según corresponda.*
- 2. En consecuencia, se ordene a Salud Total EPS a subsanar y enviar de manera inmediata el expediente radicado No. radicado No. 1802202204207, que fue devuelto por la Junta Regional de Calificación de Bolívar, en caso de que se haya vencido el término dispuesto por la Junta, esta entidad debe asumir la responsabilidad de radicar nuevamente el expediente, dentro de las 48 hrs siguientes a la notificación de la sentencia de tutela.*

¹ Doc. 34, Exp. Digital.

² Doc. 31, Exp. Digital.

³ Doc. 01, Fol. 6, Exp. Digital.



13001-3333-003-2023-00086-01

Respecto a la calificación de origen en primera oportunidad de **31 de mayo de 2022**.

3. Se ordene a la Administradora de Fondos de Pensión Porvenir a que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la sentencia de tutela efectúe el pago de los honorarios a favor de la Junta Regional de Calificación de Bolívar.
4. Se ordene a Salud Total EPS a que una vez sea notificada del comprobante de consignación de honorarios a favor de la Junta Regional de Calificación de Bolívar, proceda a enviar el expediente COMPLETO a la Junta Regional de Calificación de Bolívar."

3.2 Hechos⁴.

La accionante manifestó en síntesis que, por padecer patologías que afectan su salud, el grupo interdisciplinario de medicina laboral de Salud Total EPS emitió las siguientes calificaciones:

Diagnóstico del 9 de septiembre de 2020	Calificación
Síndrome de túnel carpiano	Laboral
Epicondilitis lateral	Laboral
Síndrome de manguito rotatorio	Común
Bursitis del hombro	Común

Diagnóstico de 31 de mayo de 2022	Calificación
Epicondilitis lateral	Laboral
Síndrome de manguito rotatorio izquierdo	Común
Trastornos de disco lumbar y otros con radiculopatía	Común

Del diagnóstico del 09 de septiembre de 2020 se desprenden los siguientes hechos:

- ARL SURA radicó controversia por las enfermedades con origen laboral, y la accionante también presentó controversia, pero por las enfermedades de origen común.
- El 04 de octubre de 2022 Salud Total EPS, previo al pago de los honorarios remitió la controversia a la JRCl.
- El 18 de octubre de 2022 la JRCl devolvió el expediente debido a que, en la documentación no se adjuntaron las notificaciones completas de las partes interesadas dentro del proceso de calificación, tampoco la controversia formulada por alguna de las partes interesadas y faltó el comprobante de pago de honorarios a favor de la JRCl.
- El 11 de enero de 2023 la JRCl devolvió el expediente por no anexarse soporte de pago de honorarios.

Del diagnóstico del 31 de mayo de 2022 se extraen los siguientes hechos:

- El 19 de julio de 2022 fue notificada la calificación.
- 23 julio de 2022 ARL SURA presento controversia por la enfermedad con origen laboral.
- El 8 de agosto de 2022 la accionante presenta inconformidad por la calificación de origen de las enfermedades comunes.

⁴ Doc. 01, Fols. 1-5, Exp. Digital.



13001-3333-003-2023-00086-01

- Salud Total EPS envió comunicación a Porvenir AFP para que asumiera el pago de los honorarios en favor de la JRCl y así remitir la controversia a dicha entidad para que dirima el conflicto.
- La JRCl calificó de origen laboral a la enfermedad epicondilitis media bilateral, en consecuencia, la ARL SURA interpuso recurso de apelación
- La accionante manifestó que respecto del diagnóstico Epicondilitis Media Bilateral se pronunció la JRCl determinando que es de origen laboral, y que la ARL SURA presentó controversia, por lo que se remitió el expediente a la Junta Nacional de Calificación y la accionante fue citada para valoración el 11 de abril de 2023 en la ciudad de Bogotá.
- En lo referente a la calificación de Síndrome de manguito rotatorio izquierdo y Trastornos de disco lumbar y otros con radiculopatía hasta la fecha en que se interpuso la acción de tutela no se ha dirimido tal controversia y no se ha hecho el pago de los honorarios.

3.3 CONTESTACIÓN.

3.3.1 SALUD TOTAL EPS⁵.

Mediante informe rendido el 14 de febrero de 2023, la parte accionada mencionó que la accionante se encuentra afiliada a SALUD TOTAL EPSS- S.A. en el régimen contributivo en calidad de cotizante. Seguidamente, afirmó que el hecho alegado como vulnerador de los derechos fundamentales de la actora, ha sido superado como quiera que en razón a la inconformidad presentada por la actora frente a la calificación de los diagnósticos "*SÍNDROME DE MANGUITO ROTATORIO DERECHO - BURSITIS DE HOMBRO DERECHO como origen COMÚN*", la entidad remitió oportunamente el expediente a la Junta Regional de Calificación de Invalidez, el 29 de diciembre de 2022, por ello, debía negarse la tutela dada la inexistencia de la vulneración de derecho fundamental alguno. Anexo pantallazo de recibido de las inconformidades sobre la evaluación realizada en el 2020.

3.3.2 ARL SURA S.A.⁶

La entidad accionada solicitó que se nieguen las pretensiones de la tutela pues manifestó que no ha vulnerado los derechos fundamentales alegados por la accionante. Explicó que, la tutelante estuvo afiliada a la administradora accionada desde el 01 de agosto de 2007 al 30 de septiembre de 2022, fecha en la cual su empleador, Asociación Mutual Ser E.S.S. A.R.S., efectuó traslado hacia la ARL Positiva.

Sostuvo que, fue notificado de la calificación en primera oportunidad emitida por la EPS Salud Total, el 24 de septiembre de 2020, habiendo presentado controversia frente al "*SÍNDROME DEL TÚNEL DEL CARPO BILATERAL* y

⁵ Fols. 1 – 3 doc. 15, Exp. Digital.

⁶ Fols. 1 – 6 doc. 07.1, Exp. Digital.



13001-3333-003-2023-00086-01

EPICONDILITIS LATERAL BILATERAL que se declararon de origen laboral", así mismo envió a la EPS comprobante de consignación de pago de honorarios con destino a la JRCl, el 30 de septiembre de 2022. Para demostrar lo anterior, anexa copia parcial de una comunicación enviada, donde manifiesta que pagó los honorarios de la JRCl, el 27 de noviembre de 2020.

Relató que, el 14 de Julio de 2022 ARL SURA fue notificado por la EPS SALUD TOTAL de la calificación de origen del 31 de mayo y presentó controversia por EPICONDILITIS MEDIA BILATERAL que se declaró de origen laboral y pago los honorarios a la JRCl, la cual emitió dictamen el 07 de septiembre de 2022 y ratificó que es de origen laboral, ARL SURA apeló el dictamen de la JRCl y pagó los honorarios, en consecuencia, el caso de la Sra. Carmen Castillo fue remitido a la JNCl donde tiene una cita de valoración el 11 de abril de 2023, señala que esto demuestra que la ARL pago los honorarios porque de lo contrario no la habrían citado.

3.3.3 PORVENIR⁷.

Señaló que la Compañía de Seguros de Vida ALFA S.A., con la cual tienen contratado el seguro de invalidez y sobrevivencia informó que se encuentra de acuerdo respecto del dictamen de origen emitido por la **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOLÍVAR** de fecha 07 de septiembre de 2022 N° 64450410-1711, y que no es procedente el pago de honorarios respecto de la **JRCl** por cuanto esta ya procedió a emitir un dictamen de origen, también manifestó que desconoce si frente a dicho dictamen se interpuso recurso de apelación. De acuerdo a lo anterior, PORVENIR, aduce que el hecho ha sido superado y que no ha vulnerado los derechos del accionante, sino que por el contrario procedió a generar el pago de honorarios.

Además, mencionó que no fue notificado del dictamen de origen de fecha 09 de septiembre de 2020, por lo que no procede el reconocimiento del pago de honorarios y así mismo, resalta que el dictamen mencionado se emitió sin la intervención y obligatoria vinculación de ellos como entidad, en consecuencia, aduce que se negó el derecho de defensa y hubo vulneración al debido proceso. Por lo anterior, solicitó denegar o declarar improcedente la tutela.

3.3.4 JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE BOLÍVAR ⁸

Mediante informe rendido el 21 de febrero de 2023, la entidad accionada solicitó que se nieguen las pretensiones de la tutela pues no ha vulnerado los derechos fundamentales alegados por la accionante.

Expresó que, la solicitud de calificación por parte de la EPS SALUD TOTAL la recibieron **el 29 de diciembre de 2022**, la cual devolvieron el 10 de enero de

⁷ Doc. 08, Exp. Digital.

⁸ Doc. 20, Exp. Digital.



13001-3333-003-2023-00086-01

2023 por no cumplir con todos los requisitos del Decreto 1072 de 2015, aclarando que con anterioridad la solicitud ya había sido devuelta el 18 de octubre de 2022. Resaltaron que dichas devoluciones fueron comunicadas a todas las partes interesadas dentro del proceso y hasta ese momento no ha sido nuevamente presentada la solicitud de calificación por parte de la EPS Salud Total. Anexó soportes que indican que la actuación realizada por ellos frente a la calificación del dictamen en primera oportunidad del año 2020 presentado por la actora.

3.4. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA⁹.

El Juzgado Tercero Administrativo de Cartagena, en sentencia del veintitrés (23) de febrero de dos mil veintitrés (2023), resolvió amparar los derechos fundamentales invocados y en consecuencia ordenó:

“SEGUNDO: ORDENAR a Salud Total EPS, que realice dentro de los 3 días siguientes a la notificación de la presente decisión:

1. Solicitud ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez – Bolívar, de calificación de origen de patología de la señora Carmen Castillo Beltrán, con relación a la valoración realizada por Salud Total el 9 de septiembre de 2020, respecto de las enfermedades que calificó como de origen común y laboral.
2. Solicitud ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez – Bolívar, de calificación de origen de patología de la señora Carmen Castillo Beltrán, con relación a la valoración realizada por Salud Total el 31 de mayo de 2022, respecto de las enfermedades que calificó como de origen común.
3. Gestiones tendientes al pago de honorarios por parte de la Administradora de Pensiones Porvenir a favor de la JRCI y remita los expedientes de los diagnósticos de 9 de septiembre de 2020 y 31 de mayo de 2022 a la Junta Regional de Calificación de Invalidez.

TERCERO: ORDENAR a la Junta Regional de calificación de Invalidez de Bolívar que valore el origen de las enfermedades calificadas como laborales por Salud Total EPS a la señora Carmen Julia Castillo Beltrán el 9 de septiembre de 2020.

Dicha valoración y/o calificación por parte de la JRCI deberá realizar dentro de los 15 días siguientes al recibo del expediente que contiene el diagnóstico de 9 de septiembre de 2020 y que será remitido por Salud Total EPS.

CUARTO: ORDENAR a la Administradora de Pensiones y Cesantías Porvenir que, dentro de los 3 días siguientes a la notificación de la presente decisión, efectúe el pago de los honorarios a favor de la Junta Regional de Calificación – Bolívar a efectos de que se realice la calificación de origen de patología sufrida por la señora Carmen Castillo Beltrán frente a los diagnósticos de origen común de 9 de septiembre de 2020 y 31 de mayo de 2022.

QUINTO: ORDENAR a Salud Total EPS; a la Administradora de Riesgos Laborales SURA y a la Administradora de Pensiones y Cesantías Porvenir, acreditar el cumplimiento de las órdenes de amparo impartidas en este fallo, dentro de las 24 horas siguientes al vencimiento del término previsto para su acatamiento.”

En primer lugar, expuso en sus consideraciones que se cumplen los presupuestos de procedencia de la acción de tutela. Seguidamente, el Juzgado encontró

⁹ Doc. 31, Exp. Digital.



13001-3333-003-2023-00086-01

demostrada la vulneración de los derechos fundamentales a la seguridad social y al debido proceso en el marco del trámite de calificación de la enfermedad, por la demora en la remisión a la JRCl, pues las EPS, las AFP y las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte hacen parte de quienes determinan en primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral y califican el grado de invalidez junto con su origen; el interesado tiene 10 días para manifestar su inconformidad frente a la calificación y la entidad tiene 5 días para remitir el expediente a la JRCl, así mismo el artículo 17 de la Ley 1562/12 establece que los honorarios se deben cancelar de manera anticipada a la JRCl o a la JNCl, siendo asumido dicho pago por la AFP si la calificación es de origen común o cubierto por la ARL en caso de ser de origen laboral.

El A-quo resaltó que la responsabilidad de estas entidades es trascendente porque puede definir la situación de invalidez el trabajador que sufre accidente o enfermedad laboral que lo inhabilite a desempeñarse en condiciones normales, su calificación es un requisito indispensable para acceder a las prestaciones de la ley 100 para las contingencias de la invalidez lo cual tiene conexidad con el derecho a la seguridad social.

Así mismo, la vulneración de los derechos fundamentales por la negación del derecho a la valoración también ocurre cuando no se practica a tiempo, se dilata, o se niega, en tanto que esto, afecta gravemente la dignidad humana y pone al beneficiario de pensión de invalidez en grave situación de indefensión. Lo anterior, frente a la actuación realizada en el dictamen del año 2020, pro los diagnósticos de origen común y frente a la orden laboral, le ordenó a la JRCl que practicara el examen puesto que había sido negligente en pronunciarse sobre la falta de requisitos.

En relación con el año 2022, el A-quo consideró que existe vulneración frente a aquellas enfermedades calificadas con origen común, puesto que las actuaciones realizadas por la ARL en este año, no hay vulneración ya que al momento del fallo solo está pendiente que la JNCl evalúe a la accionante el 11 de abril de año en curso

3.5. IMPUGNACIÓN¹⁰.

La parte accionada, Porvenir, cuestionó el numeral cuarto de la sentencia de primera instancia que le ordenó realizar el pago de los honorarios de la JRCl a efectos de que se realice la calificación de la patología por las lesiones sufridas por la actora en los dictámenes del 09 de septiembre de 2020 y 31 de mayo de 2022.

Sustentó su impugnación manifestando que no fue notificado en el momento preciso, desconociendo el proceso de calificación que fue realizado en el 2020,

¹⁰ Doc. 34 y 36 Exp. Digital.



13001-3333-003-2023-00086-01

sino por un comunicado remitido el 5 de diciembre de 2022 y por una solicitud presentada el 7 de diciembre de 2022, además reiteró que en su sistema interno no se evidenció proceso de calificación de 2020, y que desconoce si se aportó prueba que evidencie que la EPS realizó la notificación en los términos.

Adicionalmente, expresan que la compañía de seguros de vida Alfa S.A., con la cual tienen contrato de seguro de invalidez y sobrevivencia les informó que están de acuerdo con el dictamen de origen emitido por la JRCl del 7 de septiembre de 2022 N° 64450410-1711, no es procedente el pago de honorarios a la JRCl debido a que ya procedió a emitir un dictamen de origen, de igual manera la entidad desconoce si frente a dicho dictamen se interpuso recurso de apelación.

En conclusión, manifiesta que al estar resuelta la petición de objeto de la presente tutela debe declararse improcedente la misma por operar el fenómeno del hecho superado y que PORVENIR no ha vulnerado los derechos del accionante, sino que por el contrario se procedió a generar el pago de honorarios.

3.6. ACTUACIÓN PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA.

Por auto de fecha 07 de marzo de 2023¹¹, el Juzgado Tercero Administrativo de Cartagena concedió la impugnación interpuesta por la AFP Porvenir, contra la sentencia de primera instancia, siendo asignado el conocimiento del asunto a este Tribunal, de conformidad con el reparto efectuado el 14 de marzo de 2023¹². Esta Corporación, mediante auto de la misma fecha¹³, requirió previamente a la Dra. Diana Martínez Cubides, para que acreditará la calidad en la que actúa en representación de Porvenir; de igual forma, se requirió al A-quo para que efectuará el cargue completo del expediente al sistema de registro TYBA. Cumplido lo anterior, mediante providencia del 23 de marzo de este año, se dispuso la admisión de la presente tutela¹⁴.

Mediante escrito presentado el 31 de marzo del año curso, la accionante solicita no se tenga en cuenta los motivos de la impugnación de Porvenir, anexando como soporte de su pedido copia de las comunicaciones enviadas por Salud Total EPS a la AFP Porvenir el 5 de diciembre de 2022 donde le comunica la valoración de la calificación de primera oportunidad realizada el 9 de septiembre de 2020. Así mismo, anexa copia de la evaluación realizada por la JRCl el 7 de septiembre de 2022, donde solo lo califica por la patología de orden laboral denominada Epicondilitis media Bilateral, que le había sido diagnosticada en el examen del 31 de mayo de 2022¹⁵.

¹¹ Doc. 38 Exp. Digital.

¹² Doc. 40 Exp. Digital.

¹³ Doc. 41 Exp. Digital.

¹⁴ Doc. 50, Exp. Digital.

¹⁵ Doc. 53, Exp. Digital.



IV.- CONTROL DE LEGALIDAD.

Revisado el expediente se observa, que en el desarrollo de las etapas procesales no existen vicios procesales que acarree 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 antecedentes aquí relacionados, considera la Sala que el problema jurídico a resolver en el asunto estudiado, se circunscribe a determinar si:

1. *¿En el presente asunto se cumplen los requisitos que determinan la procedencia de la acción de tutela?*

De resolverse favorablemente el interrogante anterior, se entrará a examinar si:

2. *¿Debe revocarse la orden impuesta a Porvenir, consistente en el pago de los honorarios a favor de la JRCl- Bolívar a efectos de que se realice la calificación frente a los diagnósticos de origen común de 9 de septiembre de 2020 y 31 de mayo de 2022, como quiera que la primera de estas no fue notificada a la entidad, vulnerando con ello su derecho de defensa así como el debido proceso; y en relación con la segunda, por existir dictamen de calificación emitido por la JRCl, el 07 de septiembre de 2022, frente al cual la impugnante está conforme?*

5.3. Tesis de la Sala.

Una vez verificada la procedencia de la acción de tutela, esta Sala CONFIRMARÁ el fallo en primera instancia, por demostrarse que a Porvenir S.A., no se le ha vulnerado el derecho de defensa ni debido proceso frente a la calificación emitida en primera oportunidad el 08 de septiembre de 2020, como quiera que la accionante presentó inconformidad sobre las patologías calificadas como de origen común, por lo que hasta la fecha no existe un dictamen definitivo y en firme que haya definido la situación de la actora, de igual manera, se aclara que, después de emitirse el dictamen por la JRCl – Bolívar, cuenta con el recurso de apelación en caso de estar en desacuerdo con lo decidido, para que este sea resuelto por JNCl, además, contra estas decisiones proceden las acciones legales.



13001-3333-003-2023-00086-01

Frente a la calificación expedida por la EPS el 31 de mayo de 2022, se advierte que, contrario a lo expuesto por la recurrente, el dictamen expedido por la JRCL – Bolívar, el 07 de septiembre de 2022, solo se refiere a las patologías calificadas como de origen laboral, pues Salud Total EPS no ha remitido el expediente para que sea resuelta la inconformidad manifestada por la actora frente a las patologías calificadas como de origen común, ante la falta de pago de la AFP, por lo que hasta la fecha la situación de esta se encuentra indefinida.

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) Debido proceso administrativo; (iii) Del derecho fundamental a la seguridad social y a la valoración de la pérdida de capacidad laboral; y (iv) 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, o en su lugar la persona que requiere la intervención del juez constitucional se encuentre en una posición de indefensión que no le permita acudir a la vía ordinaria. 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.



13001-3333-003-2023-00086-01

Por su parte, el principio de inmediatez implica que la acción de tutela debe interponerse en un término razonable y prudencial, con relación al momento en que ocurrió la amenaza o vulneración de derechos fundamentales, el cual ha sido establecido por la jurisprudencia constitucional, en seis (6) meses.

5.4.2 Debido proceso administrativo.

El derecho fundamental al debido proceso se encuentra consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política como aquel conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico por las cuales se propende a la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante el tiempo que dure su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia¹⁶. De ese modo, quien asume la dirección del procedimiento tiene la obligación de “observar, en todos sus actos, la plenitud de las formas previamente establecidas en la Ley o en los reglamentos”¹⁷.

En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que el debido proceso administrativo se compone entre otras, de las siguientes garantías:“(i) ser oído durante toda la actuación; (ii) la notificación oportuna y de conformidad con la ley; **(iii) que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas;** (iv) que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación; (v) que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico; (vi) gozar de la presunción de inocencia; (vii) el ejercicio del derecho de defensa y contradicción; (viii) solicitar, aportar y controvertir pruebas; y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso”¹⁸.

La Corte ha sido enfática en reiterar que la aplicación del derecho al debido proceso no es únicamente para trámites judiciales, sino también para todas las actuaciones administrativas, de modo que se materialice la eficacia de los derechos a la seguridad jurídica y a la defensa de las personas que concurren a la Administración, por lo tanto, todas las autoridades con función administrativa deben desempeñar sus actividades con la plena observancia de los mandatos constitucionales y legales para la debida garantía de los derechos de las personas, desde el momento en que se da inicio a la actuación¹⁹, es decir, la administración no podrá omitir o extralimitar las funciones que le corresponde, esto bajo el principio de legalidad que limita las actuaciones del poder público.

¹⁶ [Sentencia SU 174/21 MP. José Fernando Reyes Cuartas.](#)

¹⁷ [Sentencia C-163/19 MP. Diana Fajardo Rivera](#)

¹⁸ Sentencia T-688 de 2014 y Sentencia T-160 de 2021

¹⁹ [Sentencia T-324 de 2015 MP. María Victoria Calle Correa](#)



13001-3333-003-2023-00086-01

5.4.3 Del derecho fundamental a la seguridad social y a la valoración de la pérdida de capacidad laboral

El derecho fundamental a la seguridad social²⁰, surge como un medio de protección que brinda el Estado para salvaguardar a las personas y sus familias, garantizándoles el ejercicio de sus derechos subjetivos fundamentales ante las contingencias que afectan la capacidad que estos tienen para generar ingresos suficientes para vivir en condiciones dignas y confrontar circunstancias como la enfermedad, la invalidez o la vejez, que mengüe su estado de salud, calidad de vida y capacidad económica, o que se constituya en un obstáculo para la normal consecución de sus medios mínimos de subsistencia a través del trabajo²¹.

La H. Corte Constitucional, ha indicado en varias sentencias, entre ellas la T-696 de 2011, la gran importancia que tiene el derecho a la valoración de la pérdida de la capacidad laboral, ya que ésta constituye un medio para garantizar los derechos fundamentales a la vida digna, a la seguridad social y al mínimo vital. Es más, recientemente, ha indicado el Máximo Tribunal Constitucional²²:

“(...) la calificación de la pérdida (...) es la valoración que expertos realizan para determinar el porcentaje de afectación que las capacidades y facultades que un sujeto sufrió bien sea por un accidente o una enfermedad laboral o de origen común. De esta manera, su determinación tiene como propósito la garantía de diversos derechos fundamentales, entre ellos la salud, la seguridad social y en muchos de los casos, dependiendo de las circunstancias particulares, la vida y el mínimo vital.”

La Corte entiende entonces que, la finalidad de la determinación de un porcentaje de pérdida de capacidad laboral tiene un doble sentido, a saber: médico y económico. Lo primero, debido a que permite esclarecer con total exactitud cuál fue la enfermedad o la perturbación que concretamente dio origen a perder en mayor o menor porcentaje la capacidad referida, gracias a la valoración que doctores expertos en las diferentes áreas de la medicina realizan, e igualmente permite esclarecer desde este ámbito de experticia si tuvo un origen común o causa laboral. Lo segundo, porque clarificar el porcentaje de pérdida de capacidad laboral permite acceder en algunos de los casos a una serie de prestaciones del régimen de la seguridad social como por ejemplo la pensión de invalidez, y también puede dar origen a una serie de indemnizaciones económicas a cargo de las Administradoras de Riesgos

²⁰ La Corte expresa que de la lectura del artículo 48 de la Constitución Política, se logra inferir, que el derecho a la seguridad social denota una doble acepción. En primer lugar, como un “servicio público de carácter obligatorio” el cual su dirección, coordinación y control, estará a cargo del Estado, bajo los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. En segundo lugar, como un derecho irrenunciable, garantizado a todos los habitantes del Estado. En conclusión, la importancia de este derecho se basa en el “principio de la dignidad humana y en la satisfacción real de los derechos humanos”, puesto que las personas podrán asumir las situaciones difíciles que obstaculizan el desarrollo de actividades laborales y la recepción de los recursos que les permitan ejercer sus derechos subjetivos.

²¹ Sentencia C-674 de 200 y Sentencia T-690 de 2014.

²² Corte Constitucional, Sentencia T-165 de 2017



13001-3333-003-2023-00086-01

Laborales, o de los empleadores directamente dependiendo del caso, así como la configuración del derecho a la pensión de invalidez,²³.

Ahora bien, la vulneración de los derechos fundamentales por la negación del derecho a la valoración no sólo ocurre cuando ésta se niega, sino cuando no se práctica a tiempo, complicando en algunos casos la situación del afectado. En ambas situaciones la consecuencia de negarlo o dilatarlo en el tiempo afecta gravemente a la dignidad humana poniendo a quien pretende ser beneficiario de la pensión de invalidez o cualquier prestación subsidiaria, en una grave situación de indefensión.

En cuanto al **trámite para realizar la calificación del estado de invalidez**, el artículo 142 del Decreto 19 de 2012, que modificó el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, dispone:

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

*Corresponde al Instituto de Seguros Sociales, Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES-, a las Administradoras de Riesgos Profesionales - ARP-, a las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte, y a las Entidades Promotoras de Salud EPS, determinar en una primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez y el origen de estas contingencias. En caso de que el interesado **no esté de acuerdo con la calificación deberá manifestar su inconformidad dentro de los diez (10) días siguientes y la entidad deberá remitirlo a las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez del orden regional dentro de los cinco (5) días siguientes**, cuya decisión será apelable ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, la cual decidirá en un término de cinco (5) días. Contra dichas decisiones proceden las acciones legales. (...)"*

5.5. CASO CONCRETO.

5.5.1. Hechos relevantes probados.

- **Dictamen del 08 de septiembre de 2020**
- El 24 de septiembre de 2020 la accionante, ARL Sura, Asociación Mutual y la Sra. Castillo Beltrán fueron notificadas de la primera calificación de origen de enfermedades efectuada el 08 de septiembre de dicho año²⁴.
- Controversia presentada contra el dictamen del 8 de septiembre de 2020, por parte de la accionante, frente a las patologías de origen común, el cual se envió por correo el 5 de octubre de 2020²⁵, pero el documento tiene fecha del 4 de octubre²⁶.

²³ Ibídem

²⁴ Doc. 14, Fols. 5 y 11 Exp. Digital.

²⁵ Doc. 14, Fol. 7 Exp. Digital.

²⁶ Doc. 14, Fols. 8-10 Exp. Digital.



13001-3333-003-2023-00086-01

- El 6 de octubre de 2020 por correo ARL SURA envió controversia a SALUD TOTAL EPS por las enfermedades de origen laboral (su documento data del 01 de octubre de 2020)²⁷
- Salud Total EPS, el 11 de octubre de 2022²⁸, remitió el expediente a la JRCl – Bolívar para que resolviera únicamente la controversia presentada por la ARL, esta vez adjuntando el recibo de pago de los honorarios realizados, sin embargo, el asunto fue devuelto mediante Oficio del 18 del mismo mes y año²⁹.
- El 20 de noviembre de 2020 SALUD TOTAL EPS remite el expediente a la JRCl para que diriman la controversia que realizó la ARL SURA por los diagnósticos con origen laboral, también aclaró que no se adjuntó recibo de pago por la consignación debido a que lo haría la ARL SURA³⁰.
- El 27 de noviembre de 2020 se realizó el pago por SURAMERICANA a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN por el valor de (ochocientos setenta y siete mil ochocientos tres pesos) \$877,803 a nombre de la afiliada CARMEN JULIA CASTILLO BELTRAN³¹.
- El 10 de enero de 2023 la JRCl devolvió nuevamente el expediente por falta del soporte de consignación de honorarios conforme al smlmv para la fecha de radicación de la solicitud³², siendo notificada la actuación mediante correo electrónico del 11 del mismo mes y año³³.
- El 5 de diciembre de 2022, Salud Total EPS le informa a PORVENIR AFP que la Sra. Carmen Castillo Beltrán, le fue calificada en septiembre 2020 algunas patologías como origen común, frente a la cual presentó controversia y el caso será remitido a la JRCl, solicitándole por ello, el pago de los honorarios respectivos³⁴.
- Mediante oficio del 21 de diciembre de 2022, Salud Total EPS remite el expediente a la JRCl - Bolívar para que dirima la controversia presentada por la actora frente a los diagnósticos con origen común, aclarando que no se acompañaba el recibo de pago de los honorarios en favor de la JRCl – Bolívar, pues a pesar de haberlo requerido a la AFP Porvenir, esta no había emitido respuesta. Dicho oficio fue recibido el 29 de diciembre de 2022 por la entidad³⁵.
- **Dictamen del 31 de mayo de 2022.**
- Dictamen realizado el 31 de mayo de 2022³⁶ por el área de medicina laboral de Salud Total EPS.

²⁷ Doc. 49 Exp. Digital

²⁸ Doc. 30, Fols. 1-2 Exp. Digital.

²⁹ Doc. 01, Fols. 14-19 Exp. Digital.

³⁰ Doc. 48, Exp. Digital.

³¹ Doc. 07, Fol. 1 Exp. Digital.

³² Doc. 22, Exp. Digital.

³³ Doc. 21, y Doc. 01, Fol. 28 Exp. Digital.

³⁴ Doc. 14, Fol. 4-6 Exp. Digital.

³⁵ Doc. 14, Fols. 1-2 Exp. Digital.

³⁶ Doc. 07, Fol. 2-13 Exp. Digital.



13001-3333-003-2023-00086-01

- La accionante presenta inconformidad sobre las patologías calificadas de origen común, según oficio de notificación expedido por Salud Total EPS, dicha controversia fue instaurada el 29 de julio de 2022³⁷
- El 23 de julio de 2022, ARL SURA le solicita a SALUD TOTAL EPS controversia sobre el dictamen de las patologías de origen laboral del 31 de mayo de 2022³⁸.
- El 7 de septiembre de 2022 en audiencia privada se emitió el dictamen de origen y/o pérdida de capacidad No. 1711³⁹ de origen laboral, habiéndose notificado a la accionada ARL Sura, el 29 de septiembre de 2022⁴⁰.
- Respuesta de la JRCl al recurso de reposición y en subsidio de Apelación presentado por ARL Sura contra el Dictamen No. 64450410, del 7 de septiembre de 2020, en la cual se concede la alzada⁴¹.

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

Teniendo en cuenta los hechos planteados en el escrito de tutela, su contestación, y los argumentos expuestos, corresponde a la Sala dar respuesta al primer problema jurídico del asunto, consistente en la verificación del cumplimiento de los requisitos de procedibilidad de la tutela, así:

(i) Legitimación por activa: La señora Carmen Castillo Beltrán, está legitimada por ser la titular de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados, con ocasión de la negligencia de la parte accionada y las entidades vinculadas, dada la falta de pago de los honorarios de la JRCl – Bolívar, por parte de la AFP Porvenir, y la remisión del expediente completo a la JRCl con las subsanaciones requeridas, para que esta resuelva las controversias presentadas por la actora los días 05 de octubre de 2020⁴² y 29 de julio de 2022⁴³, frente a las calificaciones emitidas en primera oportunidad con origen común del 08 de septiembre de 2020 y del 31 de mayo de 2022⁴⁴, respectivamente.

(ii) Legitimación por pasiva: La ostenta Salud Total EPS, por ser quien emitió en primera oportunidad la calificación del origen de las patologías padecidas por la actora, además, recibió las controversias presentadas contra estas y ante ello, tiene el deber de remitir las mismas a la JRCl – Bolívar. De igual manera, la AFP porvenir y ARL Sura, están legitimadas para comparecer al asunto como vinculadas, como quiera que la accionante se encuentra afiliada a estas administradoras en el sistema de pensiones y riesgos laborales,

³⁷ Doc. 01, Fol. 25

³⁸ Doc. 01, Fol. 26-27 Exp. Digital.

³⁹ Doc. 07, Fol. 14-17 Exp. Digital.

⁴⁰ Doc. 07, Fol. 14 Exp. Digital.

⁴¹ Doc. 07, Fol. 19-21. Exp. Digital.

⁴² Doc. 14, Fols. 5 y 7 Exp. Digital

⁴³ Doc. 01, Fol.25 Exp. Digital

⁴⁴ Doc. 07, Fol. 2-13 Exp. Digital.



13001-3333-003-2023-00086-01

respectivamente; adicionalmente, las patologías calificadas en primera oportunidad resultaron de origen común y laboral, frente a las cuales fueron presentadas controversias, motivo por el cual, el trámite a surtir ante la JRCI – Bolívar, debe ser asumido por las vinculadas. En cuanto a la JRCI – Bolívar, se tiene que, al ser la entidad competente para resolver las controversias interpuestas contra la calificación en primera oportunidad radicadas en sus dependencias y posteriormente haber sido devueltos los expedientes, también está legitimada.

(iii) Inmediatez: Se destaca que, el hecho vulnerador alegado por la actora, consiste en una omisión que, a su juicio, persiste en el tiempo, dado que la negligencia de las entidades a cumplir con los trámites requeridos para obtener la calificación de su invalidez, es continuada y reiterativa, circunstancia que permite tener por superado este requisito.

(iv) Subsidiariedad: Dentro del sub examine, se discute la vulneración de los derechos fundamentales a la seguridad social y al debido proceso, con ocasión de la falta de calificación de la invalidez de la accionante, debido a la negligencia de las entidades accionadas en remitir los documentos completos ante la JRCI – Bolívar y pagar los honorarios requeridos por esta para efectuar la actuación. Tal como se sostuvo en el marco normativo y jurisprudencial de esta providencia, el retardo injustificado de la calificación de invalidez afecta gravemente la seguridad social, debido proceso y la dignidad humana, pues al dilatarse en el tiempo su práctica, quien pretende ser beneficiario de la pensión de invalidez o cualquier prestación subsidiaria, se le impide acceder al mismo, como quiera que, es precisamente el resultado de la valoración que realizan los organismos médicos competentes el que configura el derecho a la pensión de invalidez, circunstancia que se impone como un obstáculo o barrera administrativa para la normal consecución de sus medios mínimos de subsistencia a través del trabajo.

Aunque la actora, en principio, puede acudir a la jurisdicción ordinaria laboral, tal mecanismo no sería eficaz ni idóneo para obtener el restablecimiento pleno y oportuno de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados, ya que la duración aproximada del proceso afectará desfavorablemente su salud, mantendrá indefinida su situación y también el eventual reconocimiento de una pensión de invalidez o reconocimiento de indemnización en su favor, motivo por el cual, el juez de tutela le es dable conocer y pronunciarse de fondo sobre el asunto.

Debido a que en el presente asunto se cumplen los requisitos que determinan la procedencia de la acción de tutela, se entrará a examinar el segundo problema jurídico planteado



13001-3333-003-2023-00086-01

Porvenir S.A., manifestó como motivo de inconformidad, frente a la orden de pago de los honorarios de la JRCl – Bolívar, para la calificación de los diagnósticos de origen común de la accionante lo siguiente:

- **Frente a la calificación del 09 de septiembre de 2020: no está obligada al pago como quiera que no le fue notificada la calificación emitida en primera oportunidad.**

Si bien, dentro del asunto no se demostró que la calificación en comento fuera puesta en conocimiento de la impugnante, como sí se hizo con la ARL Sura, quien presentó inconformidad frente a aquellas patologías calificadas con origen laboral; no debe perderse de vista que, el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 142 del Decreto 19 de 2012, al establecer los términos en los cuales se debe remitir la controversia formulada contra la calificación en primera oportunidad con destino a la JRCl – Bolívar, consagró lo siguiente:

“Corresponde al Instituto de Seguros Sociales, Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES-, a las Administradoras de Riesgos Profesionales⁴⁵ - ARP-, a las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte, y a las Entidades Promotoras de Salud EPS, determinar en una primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez y el origen de estas contingencias. En caso de que el interesado no esté de acuerdo con la calificación deberá manifestar su inconformidad dentro de los diez (10) días siguientes y la entidad deberá remitir 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.”

Porvenir S.A., señaló que con la falta de notificación de la calificación emitida en el mes de septiembre de 2020, se le cercenó la posibilidad de ejercer su derecho de defensa ante los resultados obtenidos, y con ello el debido proceso; sin embargo, se aprecia que la accionante señora Carmen Castillo Beltrán, una vez notificada de la calificación realizada, el lunes 5 de octubre de 2020⁴⁵, dentro del término concedido (el día 7 dentro del término de 10 días), presentó inconformidad contra las patologías “*Síndrome de manguito rotatorio y Bursitis del hombro*”, motivo por el cual, Salud Total EPS, comunicó a la administradora de pensiones de la controversia formulada y requirió el pago de honorarios en favor de la JRCl – Bolívar, para calificar la invalidez de la interesada, la cual hasta la fecha no se ha efectuado y es motivo de discusión dentro de esta acción.

Lo anterior, da cuenta que, la vulneración alegada por Porvenir S.A., no existe pues la controversia suscitada por la actora versa sobre las patologías que fueron calificadas como de origen común en primera oportunidad, y serán estas las que deben ser estudiadas y calificadas por la JRCl – Bolívar, una vez se cumplan los requisitos para el efecto, especialmente el pago de los honorarios,

⁴⁵ Doc. 25, Exp. Digital.



13001-3333-003-2023-00086-01

cuya carga corresponde a la AFP, según lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 1562/12⁴⁶. Es decir, que hasta la fecha no existe una calificación definitiva y en firme sobre las patologías de “*Síndrome de manguito rotatorio y Bursitis del hombro*”, por lo que una vez se expida el dictamen por parte de la Junta, Porvenir S.A., cuenta con el recurso de apelación para oponerse a su contenido, en caso de no estar de acuerdo con el mismo, para que el asunto sea remitido a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez y sea resuelto en segunda instancia por esta. Estas decisiones, podrán ser demandadas a través de los medios ordinarios de defensa judicial, lo anterior de conformidad con el artículo 142 del Decreto 19/2012, que modificó el artículo 41 de la Ley 100/93.

- **Frente a la calificación del 31 de mayo de 2022: no está obligada al pago por cuanto la JRCl – Bolívar, emitió el dictamen respectivo, frente al cual se está de acuerdo y no existe inconformidad.**

Al respecto, se debe aclarar que si bien, existe un dictamen expedido por la JRCl – Bolívar, el 07 de septiembre de 2022⁴⁷, en dicha oportunidad únicamente se resolvió la inconformidad presentada por la ARL Sura frente a la patología que fue calificada en prima oportunidad como de origen laboral, enfermedad denominada “*EPICONDILITIS MEDIA BILATERAL*”, por haberse cumplido los requisitos para tal fin. En efecto, en el contenido del dictamen, numeral 6, se precisó “*Esta Junta solo se pronuncia en el origen de la patología epicondilitis media bilateral motivo de controversia, y se transcribe tal cual el origen de las patologías síndrome de manguito rotatorio izquierdo y trastorno de disco lumbar y otros con radiculopatía dado anteriormente*”.

Lo anterior, significa que a pesar de haberse presentado inconformidad por parte de la accionante frente a las patologías calificadas por la EPS como de origen común, no fue enviado expediente a la JRCl – Bolívar dada la falta de pago de los honorarios por la AFP Porvenir para continuar con el trámite respectivo, motivo por el cual, hasta la fecha no se ha resuelto la inconformidad manifestada ni se ha definido la situación de la accionante, siendo responsabilidad de Porvenir S.A. el pago de los honorarios en favor de la Junta dado el origen de la patologías controvertidas, cuyo incumplimiento de esta obligación legal, está generando la vulneración de los derechos de la actora.

Bajo las consideraciones expuestas con anterioridad, esta Sala CONFRIMARÁ la decisión adoptada en primera instancia,

⁴⁶ “(...) 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**”

⁴⁷ Doc. 07, Fol. 14-17 Exp. Digital.



13001-3333-003-2023-00086-01

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 razones aquí expuestas.

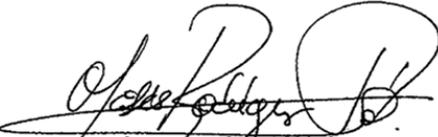
SEGUNDO: NOTIFÍQUESE las partes y al Juzgado de primera instancia, en la forma prevista en el artículo 30 del decreto 2591 de 1991.

TERCERO: De no ser impugnada esta decisión, **REMÍTASE** el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión (art. 32 Decreto 2591 de 1991).

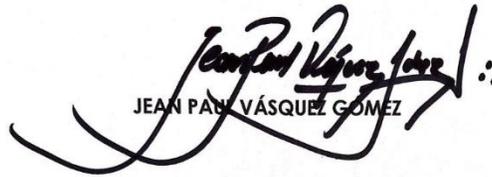
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en Sala No. 022 de la fecha.

LOS MAGISTRADOS


MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ


EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS


JEAN PAUL VÁSQUEZ GÓMEZ