



Rama Judicial

República de Colombia

JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO

Ibagué, quince (15) de febrero de dos mil veintidós (2022)

Asunto: ACCIÓN DE TUTELA
Accionante: **OSCAR TAPIEDO POVEDA**
Accionado: COLPENSIONES
Expediente: 73001-33-33-003-2022-00021-00

ASUNTO

Procede el Juzgado a proferir sentencia dentro de la acción de tutela instaurada por el señor Oscar Tapiero Poveda contra la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, siendo vinculada a este trámite la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Tolima.

I. ANTECEDENTES

1. DEMANDA

1.1. Elementos y pretensión

a. Derechos fundamentales invocados: *“debido proceso”*.

b. *Pretensiones:*

Se ordene a la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones que realice el pago correspondiente, para que sea remitido a la Junta Nacional de Invalidez para el trámite respectivo, el recurso de apelación interpuesto y en consecuencia, se exhorte a la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Tolima para que proceda con la remisión del expediente a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

Se ordene expedir copia del oficio de remisión a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez y el comprobante del pago de los honorarios efectuado por Colpensiones.

2. HECHOS.

Como hechos en los que funda su solicitud de amparo, el accionante manifestó que:

- El día 10 de diciembre de 2021 presentó recurso de apelación contra el Dictamen de Pérdida de Capacidad Laboral emitido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez, donde se le calificó con una pérdida de la capacidad laboral del 22.30%.
- El día 20 de enero de 2022 le informaron por vía telefónica, que el expediente no había sido remitido a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, por cuanto no se había hecho el pago de los honorarios respectivos por parte de Colpensiones.

3. ACTUACIÓN PROCESAL.

La tutela fue presentada por medios virtuales y repartida por la oficina judicial el 1° de febrero de 2022 y con providencia de la misma fecha se dispuso su admisión, vinculándose en calidad de accionado a la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Tolima, requiriéndose a las entidades accionadas para que en el término improrrogable de dos (2) días informara sobre los motivos que generaron la actuación.

4. PRONUNCIAMIENTO DE LOS ACCIONADOS

4.1. Junta Regional de Calificación de Invalidez del Tolima (A8. 2022-00021 RESPUESTA JUNTA RCIT)

El Director Administrativo y financiero de la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Tolima, en el informe rendido, indicó que ha adelantado el trámite administrativo, conforme lo establecido en el Decreto 1072 del 2015 y Decreto 1352 del 2013, solicitando al fondo de pensión COLPENSIONES, el pago de honorarios y el envío del respectivo soporte, para proceder a remitir el expediente con el recurso de apelación a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

Solicita se declarar improcedente la tutela en su contra, por cuanto no han actuado de mala fe, ni ha vulnerado el debido proceso.

4.2. Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES (A9. 2022-00021 RESPUESTA COLPENSIONES)

La Directora de la Dirección de Acciones Constitucionales de la Administradora Colombiana de Pensiones, indicó frente al caso en concreto que procedió al pago de honorarios y remisión del expediente a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION la cual emitió el dictamen No 18370365 - 1251 del 16/06/21, en el cual se determinó una Pérdida de Capacidad Laboral del 22.20% con fecha de estructuración del 10/09/20.

Informa además, que revisadas las bases de datos y aplicativos con los cuales cuenta esa entidad, no se evidencia petición por parte del accionante relacionada con el pago de honorarios a la Junta Nacional de Calificación, así como tampoco

información por parte de la Junta Regional de Invalidez sobre la admisión del recurso ni de la factura.

Refiere que es importante que el pago de los honorarios se haga de manera anticipada como requisito legal para la remisión, solicitando que la Junta correspondiente allegue la factura electrónica de conformidad con la normatividad vigente, para proceder con el pago.

Señala finalmente, que la solicitud realizada por el accionante desnaturaliza el mecanismo subsidiario y residual de la acción de tutela, resultando improcedente cuando existan otros recursos o medios de defensa judicial.

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

Es competente este Despacho Judicial para conocer de la presente acción de tutela de conformidad con lo establecido en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991.

2. PROBLEMA JURÍDICO

El problema se centrará en determinar si se ha vulnerado el derecho fundamental a la seguridad social y al debido proceso del señor Oscar Tapiero Poveda, al no haberse realizado el pago de los honorarios por parte de Colpensiones a efectos de que se surta el recurso de apelación contra el dictamen No 18370365 - 1251 del 16/06/21.

3. MARCO JURÍDICO

La acción de tutela está consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política como un mecanismo procesal específico y directo cuyo objeto es la protección eficaz, concreta e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales en una determinada situación jurídica cuando éstos resulten amenazados o vulnerados por la acción o la omisión de una autoridad pública o de un particular en los casos consagrados por la ley.

Dicha acción es un medio procesal específico porque se contrae a la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales afectados de manera actual e inminente, siempre que éstos se encuentren en cabeza de una persona o grupo determinado de personas, y conduce, previa solicitud, a la expedición de una declaración judicial que contenga una o varias órdenes de efectivo e inmediato cumplimiento, enderezadas a garantizar su protección, con fundamento constitucional.

Señálese que su consagración constitucional se dirige a establecer un procedimiento, o eventualmente, un conjunto de procedimientos judiciales

autónomos, específicos y directos, de garantía inmediata de protección de los derechos considerados como fundamentales, cuando quiera que resulten amenazados o vulnerados por la concreta acción o la omisión de una autoridad pública o por un particular en los términos señalados por la ley.

Con todo, el artículo 86 de la Constitución Política señala que la acción de tutela sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.¹

3.1. El debido proceso administrativo (Extractado de la sentencia T-533 de 2014).

“La Constitución, en el artículo 29, consagra el derecho fundamental al debido proceso y establece que se aplicará a toda clase de actuaciones, ya sean ellas judiciales o administrativas. Como lo ha señalado esta Corporación, el debido proceso es un derecho de aplicación inmediata (CP art. 85), que en relación con el desarrollo de las actuaciones administrativas, pretende regular el ejercicio de las facultades de la Administración, cuando en virtud de su realización puedan llegar a comprometer los derechos de los administrados.

De esta manera, el debido proceso administrativo se ha definido como la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes de las autoridades públicas y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de sus actuaciones dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos previstos en la ley². En este orden de ideas, por ejemplo, en la Sentencia C-980 de 2010³, esta Corporación indicó que: “(...) Dentro de ese marco conceptual, la Corte se ha referido el debido proceso administrativo como ‘(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal⁴(...)”.

Por esta razón, se ha considerado que se presenta una vulneración del citado derecho, cuando son desconocidas las disposiciones a las que ha de sujetarse el desenvolvimiento de la función administrativa. Precisamente, en la referida Sentencia C-980 de 2010, esta Corporación señaló que: “el debido proceso administrativo se entiende vulnerado, cuando las autoridades públicas no siguen los actos y procedimientos establecidos en la ley y los reglamentos, y, por esa vía, desconocen las garantías reconocidas a los administrados⁵”.

¹ Véanse, entre otras, las Sentencias T-336 de 2009, T-436 de 2009, T-785 de 2009, T-799 de 2009, T-130 de 2010 y T-136 de 2010.

² Véanse, entre otras, las Sentencias T-467 de 1995, T-238 de 1996 y T-982 de 2004.

³ M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁴ Sentencia T-796 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁵ Sobre el tema se pueden consultar, entre otras, las Sentencias T-467 de 1995, T-061 de 2002 y T-178 de 2010.

3.2. Obligación de pago a las Juntas de Calificación de Invalidez

La H. Corte Constitucional en pronunciamiento emitido en sentencia T – 400 de 2017, indicó frente al pago de los honorarios de las Juntas de Calificación de Invalidez:

“El dictamen proferido por las Juntas de Calificación de Invalidez permite que se reconozca y pague ciertas prestaciones sociales a aquellos sujetos que han tenido una disminución en su capacidad laboral, por este motivo es indispensable acceder a dicha calificación.

Los integrantes de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez no reciben salario sino honorarios. De conformidad con el artículo 17 de la Ley 1562 de 2012, estos emolumentos estarán a cargo de la entidad Administradora del Fondo de Pensiones o la Administradora de riesgos laborales.

“Artículo 17. Honorarios Juntas Nacional y Regionales. 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.

El Ministerio de Trabajo dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, reglamentará la materia y fijará los honorarios de los integrantes de las juntas.

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.”*

La Corte Constitucional en Sentencia C-164 de 2000 determinó que era deber del Estado salvaguardar a los sujetos que por su condición física, económica o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta. Por esta razón, debe evitar un trato favorable respecto de aquellos que cuenten con los recursos económicos para que su salud física o mental sea evaluada, habida cuenta que “la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio, que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad”⁶.

En atención a lo enunciado anteriormente, la prestación de un servicio esencial en materia de seguridad social, como lo es el examen de pérdida de capacidad laboral, no puede condicionarse a un pago. Puesto que, se “elude la obligatoriedad y la responsabilidad del servicio público, y promueve la ineficiencia y la falta de solidaridad

⁶ Ibídem.

de las entidades de seguridad social, a la vez que convierte en ilusorio el principio de la universalidad”⁷

La Sentencia C-298 de 2010 declaró inexecutable el Decreto Legislativo 074, por medio del cual el Gobierno modificó el régimen del Fondo de Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito. Toda vez que reglamentaba que para poder acceder a la indemnización por incapacidad permanente, quien requería de la valoración por parte de la Junta de Calificación de Invalidez debía asumir el costo de los honorarios.

De la misma manera, la Sentencia T-045 de 2013 estipuló que:

*“las Juntas de Calificación de Invalidez, tienen derecho a recibir el pago de sus honorarios; sin embargo, va en contra del derecho fundamental a la seguridad social exigir a los usuarios asumir el costo de los mismos como condición para acceder al servicio, **pues son las entidades del sistema, ya sea la entidad promotora de salud a la que se encuentre afiliado el solicitante, el fondo de pensiones, la administradora o aseguradora, la que debe asumir el costo que genere este trámite, para garantizar de manera eficiente el servicio requerido.**”* (Subrayas y negrillas fuera del texto original)

El artículo 50 del Decreto 2463 de 2001, adiciona que el aspirante a beneficiario también puede sufragar los honorarios de la Junta de Calificación de Invalidez. No obstante, podrá pedir su reembolso siempre y cuando se establezca un porcentaje de pérdida de capacidad laboral. Al respecto es importante mencionar, que para aquellos que no cuentan con los recursos económicos para pagar el costo de la valoración, se podría dificultar la realización del procedimiento, y por ende, su acceso a la seguridad social, el cual es un servicio público de carácter obligatorio y un derecho irrenunciable. Además, se debe resaltar que este derecho se funda sobre el principio de solidaridad, estipulado en el artículo 2º de la Ley 100 de 1993 “Es la práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades bajo el principio del más fuerte hacia el más débil.”. Esto quiere decir, según la Sentencia C-529 de 2010, que las contingencias que afecten el mínimo vital y que no puedan ser cubiertas por la persona que la padeció, se deben cubrir a través del esfuerzo de todos los miembros de la sociedad, pues de no ser así, el sistema de seguridad social sería inoperante.

Al respecto, la Sentencia T-349 de 2015, dispuso que:

*“En estos caso se mengua la obligatoriedad y la responsabilidad del servicio público, como también se aprecia la falta de solidaridad de las entidades de seguridad social propias de un Estado Social de Derecho respecto de la actividad aseguradora, que reviste interés público, principalmente, cuando se le niega el acceso al beneficiario a conocer su estado de salud y su consiguiente derecho a ser evaluado y diagnosticado.”*⁸

Se concluye que las Juntas de Calificación de Invalidez son las encargadas de proferir el dictamen de pérdida de capacidad laboral, cuando esta sea necesaria para acceder

⁷ Sentencia C-164 de 2000.

⁸ Sentencia T-349 de 2015.

al reconocimiento y pago de cualquier clase de prestación social que pretenda garantizar el mínimo vital y la vida en condiciones dignas de las personas. El artículo 17 de la Ley 1562 de 2012, establece que quienes deben asumir el pago de los honorarios de las Juntas de Calificación de Invalidez son las entidades Administradoras de Fondos de Pensión o las Administradoras de Riesgos Laborales, “ya que al ser un servicio esencial en materia de seguridad social, su prestación no puede estar supeditada al pago que haga el interesado, pues este criterio elude el principio solidaridad al cual están obligadas las entidades de seguridad social”⁹. Sin embargo, como se expuso, la jurisprudencia de esta Corporación dispone, bajo el mismo criterio, que las aseguradoras también podrán asumir el pago de los honorarios de las Juntas de Calificación de Invalidez.”

4. CASO CONCRETO

A través del presente mecanismo constitucional, pretende el señor Oscar Tapiero Poveda que se le proteja su derecho fundamental al debido proceso, por cuanto la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES no ha sufragado los honorarios correspondientes a efectos de que se surta el recurso de apelación interpuesto contra el dictamen No 18370365 -1251 del 16 de junio de 2021, a través del cual se le calificó con una pérdida de la capacidad laboral en un 22,20%.

Colpensiones en el informe rendido, la AFP indica haber sufragado los costos para el dictamen de pérdida de la capacidad laboral con lo que se obtuvo el dictamen No.18370365 -1251, no obstante, señala que la Junta Regional de Calificación de Invalidez no ha enviado factura para el pago de los honorarios correspondientes al recurso de apelación interpuesto.

Contrario a lo informado por Colpensiones, la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Tolima informa haber solicitado a Colpensiones a través de correo electrónico el pago de los respectivos honorarios, insertando la siguiente imagen¹⁰:



⁹ Sentencia T-349 de 2015.

¹⁰ Pág. 5 archivo digital A8. 2022-00021 RESPUESTA JUNTA RCIT

Además, con la presente acción de tutela, el accionante allegó oficio 18370365-1251-1 del 7 de enero de 2022¹¹ suscrito por el Director Administrativo y Financiero de la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Tolima, en donde se le indicó:

No. 18370365 - 1251 - 1
Radicado: 38-0224-2021
PCL 22.20%
ORIGEN COMUN

Ref. Información **APELACION** del señor OSCAR TAPIERO POVEDA C.C 18370365

En consideración a que el paciente, interpuso recurso de apelación contra el auto que profirió el correspondiente dictamen se concede el recurso de APELACION ante la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ, en consecuencia se ordena que una vez se satisfaga el valor correspondiente previsto en el decreto 1352 de 2013, consignando un salario mínimo mensual legal vigente a la cuenta de ahorro Davivienda No 009900145690 a favor de la Junta Nacional de Calificación, se enviara el respectivo expediente para que surta el recurso en cuestión.

Para este trámite cuenta con unos términos que el artículo 43 del decreto 1352 dice continuación: *“Contra el dictamen emitido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez proceden los recursos de reposición y/o apelación, presentados por cualquiera de los interesados ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez que lo profirió, directamente o por intermedio de sus apoderados dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación, sin que requiera de formalidades especiales, exponiendo los motivos de inconformidad, acreditando las pruebas que se pretendan hacer valer y la Respectiva consignación de los honorarios de la Junta Nacional si se presenta en subsidio el de apelación”.* De lo anterior es de recordar a la parte interesada que a partir de que reciba este auto cuenta con 10 días hábiles para consignar los honorarios a la Junta Nacional.

Además, en oficio No. 2022_1381727 DJ 2022_1274360 del 11 de febrero de 2022¹² Colpensiones informó al accionante respecto del pago de los honorarios, lo siguiente:

“Se evidencia que el día 16/09/2021 la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Tolima notifica a Colpensiones Dictamen No 18370365 –1251 de fecha 16/06/2021, mediante el cual se determinó 22,20% de pérdida de capacidad laboral, con fecha de estructuración 10/09/2020

Que mediante oficio de fecha 7 de enero de 2022 se observa que la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Tolima concede el recurso de Apelación contra el precitado dictamen, de igual manera solicita a Colpensiones el pago de honorarios.

Así las cosas, y en respuesta al auto admisorio de Tutela de la referencia, le informamos que, validada su solicitud, la misma procede para pago, razón por la cual esta Administradora se encuentra realizando todas las gestiones tendientes a efectuar el pago de honorarios a favor de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, una vez se ejecute el mismo, se realizara la notificación correspondiente a las respectivas Juntas de Calificación.

¹¹ Pág. 9 archivo digital A3. 2022-00021 DEMANDA Y ANEXOS

¹² Pág. 6 archivo digital B2. 2022-00021 RESPUESTA DE COLPENSIONES

En tal sentido, debe indicarse que conforme el artículo 17 de la Ley 1562 de 2012 y la jurisprudencia antes referida, le corresponde a Colpensiones sufragar los honorarios respectivos a efectos de que el recurso de apelación presentado por el señor Oscar Tapiero Poveda contra el dictamen No 18370365 -1251 del 16 de junio de 2021 se surta ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

Se encuentra demostrado dentro del presente asunto, que a través de correo electrónico remitido el 7 de enero de 2022, la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Tolima, solicitó a Colpensiones el pago de los honorarios respectivos para surtir la apelación interpuesta por el accionante, otorgándole así un término de diez días hábiles para el pago, no obstante, y pese a que el término concedido venció el **21 de enero de 2021**, cierto es que a la fecha la administradora de pensiones no cumplió con su obligación legal, lo cual, evidentemente se traduce en una vulneración del derecho fundamental a la seguridad social del accionante, así como al debido proceso, en el entendido que no basta con que se le otorgue la oportunidad de interponer el recurso de apelación contra la decisión de calificación de invalidez adoptada por la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Tolima, sino que, este derecho lleva implícita la obligación de que el recurso sea plenamente tramitado y decidido en segunda instancia, lo que se trunca si no se hace el pago de los honorarios a favor de la Junta Nacional y que están a cargo de COLPENSIONES como AFP a la que se encuentra afiliado el accionante.

Por lo anterior, se ampararán los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social del señor Oscar Tapiero Poveda, trasgredidos por el actuar omisivo de COLPENSIONES.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Ibagué - Tolima**, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: AMPARAR los derechos fundamentales a la seguridad social y al debido proceso del señor Oscar Tapiero Poveda, de conformidad con lo considerado en esta providencia.

SEGUNDO: ORDENAR a la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES que dentro del término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, **si no lo hubiere hecho ya**, proceda a pagar los gastos de los honorarios a favor de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, a efectos de que se surta el recurso de apelación contra el dictamen 18370365 -1251 del 16 de junio de 2021, debiendo dentro del mismo término, remitir

el respectivo comprobante a la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Tolima, que expedirá la factura correspondiente.

TERCERO: EXHORTAR a la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Tolima para que una vez reciba el comprobante de pago por parte de Colpensiones, remita el expediente del señor Oscar Tapiero Poveda a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, en los términos previstos en el artículo 43 del Decreto 1352 de 2013.

CUARTO: Una vez notificado el presente fallo y, de no ser impugnado dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, envíese el expediente a la Honorable Corte Constitucional, para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



DIANA CAROLINA MÉNDEZ BERNAL
Jueza

Firmado Por:

Diana Carolina Mendez Bernal

Juez Circuito

Juzgado Administrativo

Oral 3

Ibague - Tolima

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:

85cbb6f8a29212e5bdb7b92b44e53edf22fc0ce3880d024f3bef9cd0fd30b5d5

Documento generado en 15/02/2022 03:07:05 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>