

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO TERCERO CIVIL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ

Bogotá, D.C., Veintiocho (28) de julio de dos mil veintitrés (2023)

ACCIÓN DE TUTELA PRIMERA INSTANCIA RAD. 11001310300320230028500

Procede el Despacho a resolver la presente acción de tutela impetrada por la señora **Luz Mery Campo Lezama**, mediante apoderado judicial contra la **Administradora Colombiana de Pensiones - AFP Colpensiones** y la **Junta Regional de Calificación de Invalidez**, asunto al que fueron vinculadas la sociedad **Olimpica S.A.**, la **Junta Nacional de Calificación de Invalidez** y a la **Nueva EPS**.

1. ANTECEDENTES

La pretensión

La accionante reclama con la presente solicitud de amparo, la protección de sus derechos fundamentales del debido proceso, mínimo vital y seguridad social, que aduce ser vulnerados por las accionadas mencionadas, para que la Administradora pensional proceda a pagar los honorarios y en consecuencia realice el envío del expediente a la **Junta Regional de Calificación de Invalidez** y, para que se le ordene a esta última, una vez reciba el expediente, a realizar la valoración correspondiente en atención a la inconformidad.

Los hechos

Expone el apoderado de la activante, que ella se encuentra afiliada a Colpensiones y que padece las patologías de *“Trastorno afectivo bipolar, con seguimiento psiquiátrico continuo, como consecuencia de la discapacidad que padece su hijo”*. Y, *por parte de endocrinología, fue diagnosticada con “obesidad y degeneración grasa del hígado”*. Actualmente se encuentra bajo manejo psicofarmacológico con: *clozapina, clonazepam gotas, ácido valproico y pregabalina*” (Sic). Adujo que, consecuencia de eso la EPS emitió concepto de rehabilitación integral desfavorable; que ante esa circunstancia **Colpensiones** emitió la calificación de pérdida de capacidad laboral con el porcentaje de 36.60%, con fecha de estructuración del 04 de marzo de 2022, presentando en término la inconformidad contra ese resultado y ante la entidad, el pasado 18 de mayo de 2022, para la **Junta Regional de Calificación de Invalidez** resolviera la alzada; informó que su poderdante se ha

comunicado en reiteradas oportunidades a la línea de atención de la administradora pensional, donde le indicaron que está en trámite de coordinación para el pago de los honorarios, recibiendo similar información por parte de esta misma accionada el pasado 04 de abril de 2023 y que al hacer averiguación ante la Junta, le indican que no existe solicitud aún en su base de datos, como tampoco novedad que le haya notificado la administradora. Así, se queja el apoderado que ha pasado un año y dos meses sin que se haya resuelto la inconformidad.

El trámite de la instancia y contestaciones

Mediante providencia del 13 de julio de 2023, se ordenó la notificación a las accionadas, y se ordenó la vinculación de la sociedad **Olimpica S.A.**, la **Junta Nacional de Calificación de Invalidez** y a la **Nueva EPS**, para que en el término de un (1) día se pronunciaran de manera puntual sobre lo invocado dentro de la solicitud de amparo constitucional. Siendo debidamente notificadas el pasado 14 de julio.

La **Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca**, predicó en su defensa, que al revisar su base de datos no encontró radicado ni pago concerniente a la presunta inconformidad respecto a la calificación proferida en primera oportunidad por alguna entidad de seguridad social; señaló que, con base en el Decreto 019 de 2012 le corresponde calificar en primera oportunidad a la entidad de seguridad social encargada de asumir el riesgo y que de haber desacuerdo a la misma, dentro del término legal de 10 días después de la notificación, esa entidad debe proceder a la remisión del caso a la Junta Regional de Calificación de Invalidez correspondiente, indicó cual era el valor de los honorarios que se debían cubrir, conforme lo señala el artículo 2.2.5.1.16 del Decreto 1072 de 2015, que debía ser cubierto por el solicitante, a su vez, citó que el artículo 17 de la Ley 1562 de 2012, el cual corresponde a la Administradora de Pensiones al cual se encuentre afiliada la paciente cuando el origen de las patologías sea determinado en primera oportunidad como común. Expuso que, la norma no exige trámites a cargo de las Juntas de Calificación en cuanto a la responsabilidad exclusiva y única de las entidades de reportar pago de honorarios de forma anticipada a la radicación de los casos para calificar de conformidad con los preceptos legales que señaló y solicitó que se declare la improcedencia de la acción respecto a la Junta, por no haber conocido a la fecha de caso la relación con la inconformidad por calificación proferida por alguna entidad de la seguridad social.

La vinculada **Nueva EPS**, rindió informe en oportunidad y señaló que la accionante se encuentra afiliada en estado activo dentro del régimen contributivo, categoría A; agregó que, al caso concreto, tras la evaluación de la pérdida de capacidad laboral, corresponde en primera oportunidad a la Administradora Pensional y que, para dirimir la controversia, conforme lo señala el artículo 142 del Decreto 019 de 2012 lo es la Junta Regional de Calificación de Invalidez. Por lo que invocó en su defensa la falta de legitimación en la causa, porque no existía reclamo dirigido contra la prestadora del servicio de salud. Solicitando en últimas, la desvinculación de la EPS al presente trámite constitucional.

La **Junta Nacional de Calificación de Invalidez**, se pronunció a través de su apoderado judicial, predicó en su defensa que, *“una vez revisadas las bases de datos, verificados los registros de expedientes, apelaciones y solicitudes radicados*

en la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, NO SE ENCONTRÓ registro de caso (expediente) pendiente, calificación, apelación respecto a esta persona, proveniente de una Junta Regional de Calificación de Invalidez, Juzgado o autoridad administrativa para trámite de calificación ante esta entidad, respecto de la señora Luz Mery Campo Ledezma”¹ (Sic). Que por directriz del artículo 43 del Decreto 1352 de 2013, la Junta Regional de Calificación de Invalidez no remite el expediente de calificación a la Junta Nacional hasta tanto no se allegue la consignación de los honorarios a nombre de la Junta Nacional, por lo que el ente no podía adelantar ninguna gestión al respecto, ya que no recaía en ella ninguna responsabilidad dentro del caso concreto, ya que su función de calificación se gestiona en segunda instancia. Solicitando que se declare la improcedencia de la acción respecto a esta entidad y, en consecuentemente la desvinculación de la misma.

La sociedad **Olímpica S.A.**, en el informe rendido por la representante legal de la empresa, predicó lo que le constaba y lo que no, respecto a los hechos expuestos; señaló que la sociedad ha cumplido con cada una de las obligaciones que le asisten como empleador en materia prestacional como en seguridad social, y que ha garantizado estas, ya que la accionante se encuentra vinculada como vendedora de droguería, empero, con ocasión a los diagnósticos y proceso de rehabilitación, fue reubicada en el área para que se desempeñe en la función de archivo y correspondencia de documentos. Fundamentó la defensa, de conformidad con la normatividad vigente sobre la materia, sin oponerse a las pretensiones solicitadas por la accionante ya que en el presente asunto **Colpensiones** no ha enviado el expediente a la Junta Regional de Calificación de Invalidez. Por lo que debería concederse el amparo, salvaguardando que la entidad ha dado cumplimiento a sus obligaciones como empleadora, sin que haya vulnerado derecho fundamental alguno. Al informe anexó los certificados de aportes.

La **Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones**, presentó informe manifestando que, al revisar su base de datos “evidencia que el accionante inicio proceso de calificación por pérdida de la capacidad laboral ante esta Administradora, este que culminó con la emisión del dictamen DML: 4550143 del 5 de marzo de 2022, donde se otorgó un 63.60 % de pérdida de capacidad laboral, de origen común y fecha de estructuración el 4 de marzo de 2022; dictamen que fue recurrido en la oportunidad legal por el accionante.”² (Sic); señaló que, con ocasión a la interposición de la inconformidad, la entidad remitió el expediente a revisión documental para determinar la procedencia o no del reconocimiento de honorarios ante la “Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia” (Sic), el cual adujo informar a la actora, mediante oficio del 04 de abril de 2023. Predicó que se desnaturaliza la acción constitucional invocada, porque no es el mecanismo legal para su reconocimiento, por lo que predicó exceptivamente que la demanda carecía del principio de subsidiariedad y porque las controversias derivadas en materia de seguridad social, corresponde acudir ante la jurisdicción laboral. Así mismo, predicó la protección al patrimonio público y la limitación de la competencia del Juez Constitucional, solicitando denegarse las pretensiones de la demanda constitucional por improcedente.

¹ Archivo No. 10.

² Fl. 3 del archivo No. 12.

2. CONSIDERACIONES

En virtud de lo consagrado en el artículo 86 de la Constitución Política, que establece que toda persona pueda reclamar en todo tiempo y lugar, mediante un procedimiento breve y sumario la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad, o de particulares en casos excepcionales. Y de conformidad con lo dispuesto en el art. 37 del Decreto 2591 de 1991, el numeral 1º del Artículo 1 del Decreto 1382 de 2000 y, el Decreto 1983 de 2017, reglamentarios de la acción constitucional en estudio, este Despacho es competente para conocer la acción de tutela formulada.

La jurisprudencia constitucional, a partir del referido artículo superior, ha determinado que la acción de tutela procede: a) ante la inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial, b) ante la ineficacia de dicho mecanismo, si existe, o c) como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, caracterizado por su inminencia, gravedad y urgencia, aspecto en el que, además, debe valorarse la incidencia del principio de inmediatez³. Adicionalmente, la jurisprudencia ha puntualizado que el referido amparo Constitucional es improcedente cuando la carencia de recursos se da por la inactividad o negligencia del interesado.

Dentro del presente asunto, la accionante reprocha que principalmente la **AFP Colpensiones** no ha sufragado los honorarios correspondientes, para la remisión del expediente de la calificación de pérdida de la capacidad laboral, con fecha de estructuración del 04 de marzo de 2022 a la Junta Regional de Calificación de Invalidez, luego de presentar en término, el escrito de inconformidad contra ese dictamen que arrojó el 36.60% de pérdida de la capacidad laboral, desde el 28 de mayo de 2022, como lo indica el artículo 142 del Decreto 019 de 2012 lo que vulnera su derecho fundamental al debido proceso y en consecuencia su mínimo vital y seguridad social.

Al respecto, para invocar la protección al debido proceso administrativo se cita en líneas el pronunciamiento de la honorable Corte Constitucional, el cual ha señalado:

“Como se observa, el ordenamiento jurídico existente en esta materia busca garantizar el recto y adecuado trato de los derechos fundamentales de las personas por parte de la Administración, y por ello “involucra la acción coordinada tanto del afiliado como de diferentes instituciones que integran ese sistema”^[44]. Al respecto, las disposiciones frente a los términos fijados para la apelación del dictamen en primera medida, así como el deber de las entidades del sistema de remitir el expediente del trabajador a las Juntas Regionales, son claras y responden a una finalidad legítima. Con lo cual su observancia por parte de las entidades del sistema de seguridad social no es opcional.”⁴

No obstante, para que dicho amparo proceda, este debe cumplir a cabalidad con cada uno de los requisitos y principios *sine qua non*, adheridos a la acción constitucional. En este evento, observa el Despacho que, desde el momento de la

³ Artículo 1 Decreto 2591 de 1991.

⁴ Sentencia T-160 de 2021; Mp. Cristina Pardo Schlesinger.

ocurrencia de los hechos hasta el día que se radicó la demanda de tutela, y conforme al estado actual de salud de la accionante, el principio de inmediatez que rige este trámite subsidiario y preferente, debe analizarse teniendo en cuenta las circunstancias de la situación en particular, tal y como lo ha indicado la H. Corte Constitucional:

“Por otra parte y para facilitar el examen de la razonabilidad del lapso transcurrido entre el momento de la presunta vulneración del derecho fundamental invocado y el ejercicio de la acción, la Corte ha establecido los siguientes criterios:

“(i) si existe un motivo válido para la inactividad de los accionantes; (ii) si la inactividad justificada vulnera el núcleo esencial de los derechos de terceros afectados con la decisión; (iii) si existe un nexo causal entre el ejercicio tardío de la acción y la vulneración de los derechos fundamentales del interesado;^[12] (iv) si el fundamento de la acción de tutela surgió después de acaecida la actuación violatoria de los derechos fundamentales, de cualquier forma en un plazo no muy alejado de la fecha de interposición.”^[13]

*Por consiguiente, debe estudiarse en cada caso particular, atendiendo los criterios antes reseñados, si la acción de tutela, pudiéndose ejercer, se presentó dentro de un término razonablemente oportuno. **Así, en algunos casos, seis (6) meses podrán resultar suficientes para declarar la tutela improcedente; así como también, en otros, un término de 2 años se podría considerar razonable para ejercer la acción de tutela, ya que todo dependería de las particularidades del caso.***⁵ (resaltado fuera del original).

En el sub examine, conforme las documentales recaudadas en los informes rendidos por las demás vinculadas a la presente causa, se tiene que la **Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá**, indicó que, revisado el registro de la base de datos de esa entidad, no se encontró reporte por parte de la Administradora Pensional, como tampoco de pago de los respectivos honorarios, visible en el folio 03 del archivo No. 05. Luego, **Colpensiones** manifestó en su informe que, *“con ocasión de la interposición de la inconformidad Colpensiones remitió el expediente a revisión documental para determinar la procedencia o no del reconocimiento de honorarios ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia, gestión que fue informada al accionante en oficio del 4 de abril de 2023”*, empero, como es diáfano dentro de los elementos fácticos estudiados en el presente asunto, a la fecha continúa la vulneración al derecho fundamental al debido proceso administrativo de la accionante, al no contar con la prueba suficiente y leal de la remisión del expediente a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca.

De la normatividad vigente sobre la materia, el Decreto 1352 de 2013, en su artículo 20 señala que, *“Las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez recibirán de manera anticipada por la solicitud de dictamen, sin importar el número de patologías que se presenten y deban ser evaluadas, el equivalente a un (1) salario mínimo mensual legal vigente de conformidad con el salario mínimo establecido para el año en que se radique la solicitud, el cual deberá ser cancelado*

⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-033 de 2010; Mp. Jorge Iván Palacio Palacio.

por el solicitante.”; de igual manera, el artículo 142 del Decreto 019 de 2012, que modificó el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, puntualizó: “el literal b del artículo 29 de la misma normatividad prevé lo siguiente:

“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.”.

En concordancia con la norma citada, Colpensiones se encuentra en mora para la remisión del expediente a la **Junta Regional de Calificación de Invalidez**, para que se realice la respectiva evaluación de la pérdida de la capacidad laboral de la señora **Luz Mery Campo Lezama**, respecto de las dolencias de salud que padece.

En ese orden de ideas, para evitar un desgaste innecesario para la accionante, debido al actuar negligente por parte de la **Administradora Colombiana de Pensiones - AFP Colpensiones**, de manera subsidiaria, se conminará a la **Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca** para que se despliegue de manera inmediata el respectivo trámite administrativo, con el fin de cumplir los términos señalados en el artículo 41 de la Ley 110 de 1993, modificado por el Decreto 19 de 2012, conforme lo señaló la Corte Constitucional en Sentencia T-160 de 2021:

“El artículo 20 del Decreto 1352 de 2013, por el cual se reglamenta la organización y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez, señala que “las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez recibirán de manera anticipada por la solicitud de dictamen, sin importar el número de patologías que se presenten y deban ser evaluadas” el pago de los honorarios que la misma norma define. Así también, el artículo 17 de la Ley 1562 de 2012 dispone 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 consecuencia, frente a la claridad de la norma, no es dable una interpretación diferente y aislada que permita a la Administración descargar su responsabilidad en los usuarios.

En suma, a juicio de la Corte, el diseño legal dispuesto para los trámites de calificación de invalidez “responde al doble propósito de otorgar eficacia al derecho al debido proceso administrativo de los usuarios y proteger los derechos constitucionales de quienes, al ver gravemente disminuida su capacidad laboral, quedan imposibilitados para prodigarse las condiciones económicas mínimas, propias y de su núcleo familiar dependiente”^[45].”

Por otro lado, respecto a supuesta transgresión de los derechos fundamentales al mínimo vital y seguridad social, estos preceptos no habrán de concederse, toda vez que en la actualidad la accionante se encuentra vinculada laboralmente en la sociedad **Supertiendas y Droguerías Olímpica S.A.**, y conforme los certificados de aportes adjuntados, no se vislumbra afectación inminente que deban ser protegidos por esta Juez Constitucional.

En conclusión, habrá de ampararse el derecho al debido proceso administrativo y, en consecuencia, ordenar a la **Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones** para que remita expediente a la **Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca**, en cumplimiento con lo establecido en la norma y de conformidad a la jurisprudencia citada, para que se otorgue el trámite de rigor.

Por los argumentos anteriormente expuestos, el Juzgado en sede de tutela, adoptará la siguiente,

3. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto el **Juzgado Tercero (3º) Civil del Circuito de Bogotá, D.C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

3.1. **TUTELAR** el derecho fundamental del derecho al debido proceso administrativo de la señora **Luz Mery Campo Lezama**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

3.2. **ORDENAR** al director (a) de la **Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones-**, o a quien haga sus veces, si aún no lo ha hecho, que en el término máximo de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de la presente decisión, proceda de conformidad con el artículo 17 de la Ley 1562 de 2012 y artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el Decreto 19 de 2012. Esto es, dando trámite al respectivo escrito de inconformidad radicado ante la entidad el 18 de mayo de 2022 y enviando de manera inmediata el expediente de la señora **Luz Mery Campo Lezama**, a la **Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca**, sufragando los respectivos honorarios.

3.3. **CONMINAR** al director (a) de la **Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca**, o a quien haga sus veces, que una vez recibido expediente de la accionante proceda a realizar sin dilación alguna, lo prescrito en el artículo 41 de la Ley 100 de 1993.

3.4. **NEGAR** los demás derechos y pretensiones invocadas.

3.5. Notifíquese este fallo conforme a lo previsto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

3.6. Si esta decisión no es impugnada remítase a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized, cursive letters that appear to read 'Liliana Corredor Martínez'.

LILIANA CORREDOR MARTÍNEZ

JUEZ

Yapn