

**REPUBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JURISDICCIONAL DEL PODER PÚBLICO**



**JUZGADO TREINTA Y OCHO CIVIL DEL CIRCUITO  
BOGOTÁ D.C.**

Bogotá D. C., tres (03) de agosto de dos mil veinte (2020)

PROCESO No.: 110013103038-2020-00197-00  
DEMANDANTE: CARMEN ROSA JIMÉNEZ DUEÑAS  
DEMANDANDO: ADMINISTRADORA DE PENSIONES  
COLPENSIONES y COLFONDOS

**ACCION DE TUTELA - PRIMERA INSTANCIA**

---

*Procede el Despacho a decidir la acción de tutela instaurada por la señora CARMEN ROSA JIMENEZ DUEÑAS identificada con la cédula de ciudadanía No. 46.669.378 en contra de la ADMINISTRADORA DE PENSIONES – COLPENSIONES y COLFONDOS, con el fin de que se le protejan sus derechos fundamentales a la vida e integridad social, igualdad, debido proceso y seguridad social.*

**PETICIÓN Y FUNDAMENTOS**

*Para la protección de los mencionados derechos la accionante solicita:*

*"PRIMERA: Tutelar el derecho fundamental a la Salud por conexidad con el derecho fundamental a la vida y los principios fundamentales de Eficacia, Universalidad y Solidaridad, de la Seguridad Social.*

*SEGUNDA: Ordenar a quien corresponda, la realización del pago de los honorarios a la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ con el fin de la Junta Regional disponga el envío de mi expediente y, en ese sentido se dirima la controversia sobre el origen de mi patología y se continúe el trámite correspondiente frente a mi proceso de calificación."*  
(Sic)

*Las anteriores pretensiones se fundan en los hechos que se compendian así:*

**ACCIÓN DE TUTELA - PRIMERA INSTANCIA**

*Manifiesta la accionante que trabaja en el hotel DANN CARLTON desde el 13 de septiembre de 2001, que durante estos años su salud se ha venido deteriorando, siendo diagnosticada con TRASTORNO DE DISCO LUMBAR CON RADICULOPATIA.*

*Señala que FAMISANAR EPS calificó su enfermedad como de origen común en octubre de 2017; dictamen con el cual no estuvo de acuerdo, motivo por el cual presentó recurso, siendo remitido a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá, costo que fue asumido por COLFONDOS el 28 de marzo de 2018, por encontrarse afiliada a este fondo, desde el 10 de junio de 2003.*

*Indica que el 22 de mayo de 2018 solicitó traslado de la AFP COLFONDOS a COLPENSIONES, siendo aceptada el 1 de julio de la misma anualidad.*

*Agrega que la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá emitió dictamen No. 4669378-5031, determinado que la enfermedad de la accionante de TRASTORNO DE DISCO LUMBAR CON RADICULOPATIA es de origen común; decisión con la que no estuvo de acuerdo por lo que presentó recurso de apelación el 31 de agosto de 2018, para que fuera revisado por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.*

*Ante dicho recurso la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá, emitió respuesta el 15 de noviembre de 2018, informando que había sido concedido dicho recurso, y que una vez se realizara el pago de honorarios ante dicha junta, se daría traslado a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.*

*Por lo anterior, informa la accionante que solicitó ante COLPENSIONES que efectuara el pago de honorarios correspondiente a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, cuya respuesta fue negativa argumentando en múltiples oportunidades que el pago de dichos honorarios corresponde a COLFONDOS ya que es la AFP a la cual se encontraba afiliada al iniciar el proceso de calificación.*

*Razón por la cual indica que, debido a las respuestas emitidas por COLPENSIONES, procedió a realizar la solicitud del pago de honorarios a la Junta Regional de calificación de Invalidez, ante COLFONDOS, obteniendo como respuesta otra negativa, argumentando que la responsabilidad de dicho pago correspondía a COLPENSIONES toda vez que es el fondo al cual se*

**ACCIÓN DE TUTELA - PRIMERA INSTANCIA**

*encuentra afiliada activa desde el 1 de julio 2018; sin que a la fecha de presentación del escrito de tutela se le haya definido su solicitud.*

**TRÁMITE**

*Repartida la presente acción a este Despacho Judicial, mediante proveído del 22 de julio de 2020 se admitió y vinculó al extremo pasivo a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C., JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ y FAMISANAR E.P.S.; ordenando comunicar a las entidades accionadas la existencia del trámite, igualmente se les solicitó que en el término de un (1) día se pronunciaran sobre los hechos de esta tutela y de considerarlo procedente, realizaran un informe de los antecedentes del asunto y aportaran los documentos que consideraran necesarios para la resolución de esta acción.*

*En desarrollo del citado proveído, se notificó vía correo electrónico a las accionadas en la misma fecha.*

**CONTESTACIÓN**

*La **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C. y CUNDINAMARCA**, indico que resolvió la controversia sobre el origen entre la EPS FAMISANAR y la accionante, del diagnostico TRASTORNO DE DISCO LUMBAR Y OTROS CON RADICULOPATIA, decidió mediante dictamen No. 46669378-5031 del 10 de agosto de 2018 dicha patología como enfermedad común; contra dicha decisión la accionante uso el recurso de apelación, el cual fue concedido e informado a la señora Dueñas.*

*Aclara que el inciso 4 del artículo 2.2.5.1.41 del Decreto 1072 de 2015, establece que, la Junta Regional de Calificación de Invalidez no remitirá el expediente a la Junta Nacional si no se allega la consignación de los honorarios de esta última.*

*Razón por la cual, informa que en diferentes ocasiones se han remitido comunicaciones a las administradoras de pensiones donde se ha informado afiliación de la accionante, solicitando aportar el comprobante de pago a favor de la Junta del orden Nacional para poder continuar con la remisión del caso a dicha instancia, no obstante, a la fecha no registra pago que corresponde*

**ACCIÓN DE TUTELA - PRIMERA INSTANCIA**

*efectuar a la última administradora de pensiones, por Ismlmv a favor de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.*

*Agrega que, en cuanto al pago la Junta Nacional confirmó por correo electrónico el 23 de julio de 2020 que efectivamente en dicha entidad no existe pago aún realizado para que esta Junta Regional pueda remitir el caso para decisión de segunda instancia.*

*Por lo dicho, solicita desvincularla de la presente Acción de Tutela, por cuanto en ningún momento ha vulnerado derecho fundamental a la accionante, contrario a lo anterior ha dado continuidad al trámite garantizando un debido proceso cumpliendo para tal efecto con las etapas procesales y requisitos señaladas en el decreto 1072 de 2015.*

**FAMISANAR E.P.S.**, indica que la accionante cuenta con una calificación de origen común por el dx de: **TRASTORNO DE DISCO LUMBAR Y OTROS, CON RADICULOPATÍA**, emitido el 20 de octubre de 2017, que el caso de la señora **CARMEN ROSA** fue remitido a la JRCI la cual emite calificación el 10 de agosto de 2018 y rarifica el dictamen emitido por la EPS informando que la patología de: **TRASTORNO DE DISCO LUMBAR Y OTROS, CON RADICULOPATÍA** es de origen **COMÚN**, quien manifiesto inconformidad por la calificación emitida por la JRCI, ya el proceso con la JNCI no lo realiza esa EPS.

*Aclara que como lo manifiesta la accionante, es el Fondo de Pensiones quien realiza el pago de los honorarios ante la junta, respecto de las controversias por Calificación de Origen o calificación de pérdida de capacidad laboral; por lo que manifiesta, que respecto a la controversia y pago de honorarios ante la Junta Nacional frente a la apelación de calificación de origen, no existe legitimación en la causa por pasiva frente a esa EPS, toda vez, que los hechos no son atribuibles a esa EPS, demostrándose que ni por acción u omisión se ha violentado derecho fundamental alguno.*

**COLPENSIONES** Informa que la solicitud de la accionante no puede ser atendida por esa entidad por no resultar de su competencia.

*Informa que por medio de comunicación de fecha 15 de noviembre de 2018, radicada en Colpensiones el día 05 de marzo de 2019 la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca informa la existencia de*

**ACCIÓN DE TUTELA - PRIMERA INSTANCIA**

recurso de apelación en contra del dictamen emitido por FAMISANAR E.P.S. y solicita el pago de honorarios en favor de La Junta Nacional de Calificación de Invalidez; en respuesta al PQRS 2019\_11437414 de fecha 26 de agosto de 2019 COLPENSIONES indicó la imposibilidad de realizar el pago de honorarios solicitados, teniendo en cuenta que la entidad pagadora de honorarios en favor de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca fue COLFONDOS, razón por la cual reiteran que COLPENSIONES no está llamada al pago de los honorarios solicitados.

Por lo que solicita denegar la presente acción, por cuanto no ha vulnerado derecho fundamental alguno alegado por la accionante.

La **JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ**, indicó que procedió a revisar el listado de expedientes recibidos por esa Junta para calificar, provenientes de las Juntas Regionales o de los Despachos Judiciales, sin embargo, a la fecha no se encuentra radicado expediente que corresponda a la accionante, que este en curso de calificación por parte de esa Junta Nacional, por lo que solicita se le desvincule de la presente acción.

**CONSIDERACIONES**

De acuerdo con lo que refiere el presente expediente debe determinarse si la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES -COLPENSIONES y la ADMINISTRADORA DE FONDOS DE PENSIONES -COLFONDOS, están vulnerando los derechos fundamentales alegados por la señora CARMEN ROSA JIMÉNEZ DUEÑAS al no realizar el pago de los honorarios a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, con el fin de resolver el recurso de apelación elevado en contra del dictamen proferido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca.

Al respecto, en materia legal la ley 100 de 1993, "Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones", enuncia cuál es el procedimiento para obtener la calificación del estado de invalidez.

“ARTÍCULO 41. CALIFICACIÓN DEL ESTADO DE INVALIDEZ. <Artículo modificado por el artículo 52 de la Ley 962 de 2005. El nuevo texto es el siguiente:> 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, expedido por el Gobierno Nacional, vigente a la fecha de calificación, que 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.

**ACCIÓN DE TUTELA - PRIMERA INSTANCIA**

*Corresponde al Instituto de Seguros Sociales, 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 primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez y el origen de las contingencias.*

*En caso de que el interesado no esté de acuerdo con la calificación, dentro de los cinco (5) días siguientes a la manifestación que hiciere sobre su inconformidad, se acudirá a las Juntas de Calificación de Invalidez del orden regional, cuya decisión será apelable ante la Junta Nacional. Contra dichas decisiones proceden las acciones legales.*

*El acto que declara la invalidez que expida cualquiera de aquellas entidades, deberá contener expresamente los fundamentos de hecho y de derecho que dieron origen a esta decisión, así como la forma y oportunidad en que el interesado puede solicitar la calificación por parte de la Junta Regional y la facultad de recurrir esta calificación ante la Junta Nacional.*

*Cuando la incapacidad declarada por una de las entidades antes mencionadas (ISS, ARP o aseguradora) sea inferior en no menos del diez por ciento (10%) a los límites que califican el estado de invalidez, tendrá que acudir en forma obligatoria a la Junta Regional de Calificación de Invalidez por cuenta de la entidad. Estas juntas son organismos de carácter inter disciplinario cuya conformación podrá ser regionalizada y el manejo de sus recursos reglamentado por el Gobierno Nacional de manera equitativa.(...)”*

*“ARTÍCULO 42. JUNTAS REGIONALES DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ. En las capitales de departamento y en aquellas ciudades en las cuales el volumen de afiliados así lo requiera, se conformará una comisión interdisciplinaria que calificará en primera instancia la invalidez y determinará su origen.*

*Las comisiones estarán compuestas por un número impar de expertos, designados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, quienes actuarán de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional.*

**Los honorarios de los miembros de la comisión serán pagados por la entidad de previsión o seguridad social o la sociedad administradora a la que esté afiliado el solicitante.** (Subrayado y negrilla fuera del texto).

*“ARTÍCULO 43. JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ. Créase la Junta Nacional para la Calificación de los Riesgos de Invalidez con sede en la capital de la República, integrada por un número impar de miembros designados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.*

*Esta Junta, que será interdisciplinaria, tiene a su cargo la resolución de las controversias que en segunda instancia sean sometidas para su decisión por las juntas regionales o seccionales respectivas.*

**Los honorarios de los miembros de la Junta serán pagados, en todo caso por la entidad de previsión o seguridad social correspondiente.**

*El Gobierno Nacional reglamentará la integración, financiación y funcionamiento de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, de su secretaría técnica y de las Juntas regionales o seccionales, el procedimiento de apelación, el manual único para la calificación de la invalidez*

*PARÁGRAFO. Los miembros de la Junta Nacional y los de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez de que trata el artículo anterior, no tienen el carácter de servidores públicos.” (Subrayado y negrilla fuera del texto).*

**ACCIÓN DE TUTELA - PRIMERA INSTANCIA**

Por otra parte, con relación a la obligación de las Juntas de Calificación de Invalidez de proferir el dictamen de calificación de invalidez, la sentencia T-236A de 2002 señaló la importancia del pago de los honorarios como requisito para practicar dicho dictamen:

**"En efecto, la Junta de Calificación de Invalidez no está obligada a prestar sus servicios si no se efectúa el pago de los respectivos honorarios por parte de la "entidad de previsión o seguridad social o la sociedad administradora o la compañía de seguros, a la que se encuentre vinculado el afiliado, el pensionado por invalidez, o el beneficiario inválido".**

Por tanto, la entidad respectiva deberá pagar un salario mínimo legal mensual, por concepto de honorarios de los miembros de la Junta de Calificación de Invalidez, los cuales deberán ser pagados en la secretaría de ésta, dentro de "los cinco días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud, o del recurso. Caso contrario, se suspenderá su trámite".

En el caso objeto de estudio la señora CARMEN ROSA JIMENEZ DUEÑAS, presento recurso de apelación contra el dictamen No. 4669378-5031 del 10 de agosto de 2018 expedido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez, sin embargo, dicha apelación no se ha podido surtir, por la falta del pago de honorarios por parte de las Administradoras de Fondo de Pensiones, debido a la controversia surgida entre COLFONDOS y COLPENSIONES.

Cabe señalar que la accionante se encontraba afiliada a COLFONDOS hasta el 1 de julio de 2018, momento en el cual se hizo efectivo el traslado a COLPENSIONES; es decir, que para el momento en que se expidió el dictamen de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, la accionante se encontraba afiliada a COLPENSIONES.

Es claro entonces según la jurisprudencia antes transcrita, y el artículo 2.2.5.1.27 párrafo primero del Decreto 1072 de 2015, el costo de los honorarios de las Juntas de Calificación de Invalidez deberá ser asumidos por el último Fondo de pensiones en el cual se encuentre afiliada la señora JIMÉNEZ DUEÑAS, que para este caso es COLPENSIONES.

En este orden de ideas, resulta admisible la solicitud de la accionante y, en consecuencia, habrá de tutelarse los derechos fundamentales antes indicados, pues COLPENSIONES no puede excusarse en el hecho que COLFONDOS inicio el trámite ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez, y poner a la accionante a la espera de un trámite administrativo entre las Administradoras de Pensiones, sin que la señora CARMEN ROSA pueda continuar con su proceso

**ACCIÓN DE TUTELA - PRIMERA INSTANCIA**

de calificación de origen que está a la espera desde el 15 de noviembre de 2018.

Sean suficientes las precedentes consideraciones, para que el juzgado **TREINTA Y OCHO CIVIL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley

**RESUELVE**

**PRIMERO: TUTELAR** los derechos fundamentales que esta instancia encuentra le han sido conculcados por la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES a la señora CARMEN ROSA JIMÉNEZ DUEÑAS identificada con cédula de ciudadanía No. 46.669.378, por las por las razones consignadas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: ORDENAR** a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, realice el pago de honorarios a favor de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

**TERCERO: REQUERIR** a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES, para que, a más tardar, vencido el término aquí concedido para el cumplimiento de este fallo, allegue a este Despacho Judicial la prueba demostrativa de tal cumplimiento

**CUARTO: ADVERTIR** la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES- que, el incumplimiento de este fallo genera consecuencias pecuniarias y privativas de la libertad para el responsable del desacato, según lo previsto en los artículos 52 y 53 del decreto 2591 de 1991.

**QUINTO: ENTERAR** a los extremos de esta acción, que contra la presente determinación procede la impugnación, ante la Sala Civil del H. Tribunal Superior de este Distrito Judicial.

**SEXTO: REMITIR** sin tardanza esta actuación a la Corte Constitucional para su eventual revisión, en caso de que el fallo no sea impugnado; lo anterior en acatamiento a lo dispuesto por el artículo 31 del precitado decreto.

PROCESO No.: 110013103038-2020-00197-00  
DEMANDANTE: CARMEN ROSA JIMÉNEZ DUEÑAS  
DEMANDANDO: COLPENSIONES y COLFONDOS

**ACCIÓN DE TUTELA - PRIMERA INSTANCIA**

**SÉPTIMO: NOTIFICAR** el presente fallo por el medio más expedito, de tal manera que asegure su cumplimiento, tal como lo dispone el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**CONSTANZA ALICIA PIÑEROS VARGAS  
JUEZ**