

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO VEINTINUEVE LABORAL DEL CIRCUITO
BOGOTÁ-CUNDINAMARCA**

ACCION DE TUTELA No. 110013105029202200362-00

**ACCIONANTE: ALEXANDER JIMENEZ BERNAL
C.C. N. 11.451.234**

**ACCIONADA: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE
PENSIONES -COLPENSIONES.**

**FECHA: BOGOTA, VEINTICINCO (25) DE OCTUBRE DE
DOS MIL VEINTIDOS (2022).**

ANTECEDENTES

El señor ALEXANDER JIMENEZ BERNAL identificado con C.C. N. 11.451.234 presento Acción de Tutela en contra de la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES -COLPENSIONES, por considerar que dicha entidad le ha vulnerado los derechos fundamentales a la igualdad, debido proceso, seguridad social, de petición conforme a los siguientes:

HECHOS

- El accionante manifiesta que fue valorado por el equipo interdisciplinario de medicina laboral Famisanar, determinando el diagnostico Nm513 otras degeneraciones específicas de disco intervertebral de origen común en comunicado de fecha 30 de mayo de 2019.
- Que presento recurso de apelación contra el diagnostico notificado.

- Que estando ante la respuesta por parte de la Junta de Calificación Regional de Invalidez, recibió información que el proceso fue archivado el 11 de mayo de 2022 por declaratoria de desistimiento por solicitud incompleta por no pago de honorarios.
- Alude que el 22 de junio de 2022 radico derecho de petición ante Colpensiones, solicitando pago de honorarios a la Junta Regional de calificación de Invalidez; que el 01 de julio de 2022 Colpensiones le informa que el caso fue ingresado para estudio de documentación. Que, una vez realizada las validaciones pertinentes, y de configurarse la obligación del pago de honorarios ante la Junta Regional procederá con lo respectivo.
- Que el 27 de septiembre de 2022 Famisanar le solicito a Colpensiones el pago de honorarios a la Junta, el cual tampoco se ha realizado.
- Que a la fecha del 10 de octubre de 2022 colpensiones no ha realizado el pago ni le ha informado las razones por las cuales no lo ha ejecutado.

TRAMITE

Admitida la presente acción de tutela, se ordenó notificar y vincular a la EPS FAMISANAR y a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ correrle traslado a las accionadas, con el fin que ejercieran su derecho a la defensa, solicitándole, informara sobre la presunta vulneración de los derechos invocados por la parte accionante.

CONTESTACIONES

La entidad vinculada JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ manifestó que a la fecha no encontró radicado del expediente que corresponda al accionante. Por lo anterior, al no existir tramite pendiente por realizar solicita la desvinculación de la presente acción constitucional.

Por otro lado, FAMISANAR EPS informa que el accionante se encuentra vinculado a esa EPS con afiliación activa el régimen contributivo como cotizante, que emitió una calificación la cual fue objeto de controversia. Que se encuentra pendiente por enviar a la JRCl, en espera que Colpensiones allegue copia del pago correspondiente de honorarios.

Indica que le ha garantizado la atención de los servicios de salud que ha requerido, de conformidad a lo ordenado por el especialista, en este caso la atención integral sin vulnerar derechos fundamentales.

Que las actuaciones que ha desplegado no vislumbra vulneración de los derechos proclamados en favor del accionante, en el entendido de que el actuar de la entidad se enmarca en los lineamientos que regulan el SGSSS, por lo que la entidad NO está legitimada en la presente causa, para referirse a los hechos descritos por el accionante ni para asumir la responsabilidad de las pretensiones incoadas.

De lo anterior solicita la desvinculación por improcedente, por inexistencia de violación o puesta en peligro de los derechos fundamentales del accionante por parte de la esa EPS.

Finalmente la accionada ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES indico que la Dirección de Medicina Laboral de la entidad mediante oficio BZ2022_8703542-1904900 del 01 de julio de 2022 enviado al accionante al correo electrónico ajimenezbernal737@gmail.com le informo:

“... Una vez validado, el expediente administrativo del afiliado Alexander Jiménez Bernal se identificó que a través de radicado 2019_7401452 del 05/06/2019, Famisanar EPS, notifica a esta entidad dictamen de origen No. 4108341 del 30/05/2019, en el que determinó la patología M513-Otras degeneraciones especificadas de disco intervertebral, como de origen común. Del mismo modo se evidencia que en radicado 2022_7977473 del 15/06/2022, la EPS solicitó el pago de honorarios para la Junta Regional de Calificación, con ocasión a manifestación de inconformidad presentada por el afiliado.

Así las cosas, esta Administradora procedió a estudiar su caso bajo requerimiento interno número 2022_8872983, mediante el cual se informa, que el caso ha sido ingresado para estudio de documentación y revisión de pago de honorarios a la Junta Regional.

Por lo anterior, una vez se realicen las validaciones pertinentes, y de configurarse la obligación del pago de honorarios ante la Junta Regional, esta Administradora procederá con lo respectivo, y la EPS Famisanar, podrá remitir nuevamente su expediente administrativo para la respectiva valoración por parte de la Junta Regional.

En razón a lo anteriormente expuesto, se le informa que con el presente oficio se le está dando una respuesta clara y de fondo, respecto de la solicitud por usted radicada...”

Indica que una vez presentada una inconformidad del dictamen es la encargada de adelantar los trámites de remisión y/o pago de honorarios correspondiente a las Juntas.

Que el trámite alegado por el accionante en la presente acción constitucional debe ser declarado improcedente. Como quiera que no cumple con los requisitos de procedibilidad del art. 6 del decreto 2591 de 1991, así como tampoco demostró que la entidad haya vulnerado los derechos reclamados.

Para resolver lo anterior procede el despacho a proferir el fallo respectivo previas las siguientes,

CONSIDERACIONES

La Constitución Política de Colombia en su art. 86 consagra la acción de tutela como un mecanismo *sui generis* para que todo ciudadano acuda cuando considere que se le han vulnerado derechos constitucionales fundamentales o que estos estén siendo amenazados o vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o por particulares en los casos determinados por la ley. Se trata entonces de un procedimiento preferente, sumario, específico y directo que solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, pero excepcionalmente se autorizará como mecanismo transitorio si existe de por medio un perjuicio irremediable.

En ese orden de ideas y revisado el fundamento fáctico de la acción, se observa que el accionante, pretende que le sean amparados los derechos fundamentales de igualdad, debido proceso, seguridad social y de petición y en consecuencia se ordene a la accionada Colpensiones proceda a realizar el pago por concepto de honorarios ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez.

En este caso se aduce como trasgredido el derecho fundamental de petición.

Al respecto la Constitución Política en el artículo 23 establece:

“...ARTICULO 23. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales...”

Es así, como los órganos de la administración están obligados a dar oportuna respuesta, no permitiéndose la dilación en perjuicio del solicitante, pues el término para contestar debe ser razonado, y está determinado por los factores inherentes a la entidad; esta razonabilidad hace precisión al tiempo exigido para el procesamiento de la petición junto con las demás condiciones externas y materiales de la oficina a la que concierne resolver, por lo anterior, el único facultado para establecer un término superior es el mismo legislador, por consiguiente la administración misma no puede abrogarse términos superiores para dar contestación a las peticiones que se le presenten si éstos no están expresamente permitidos por la ley.

Por lo tanto, las entidades vulneran el núcleo esencial del derecho de petición cuando fijan plazos desproporcionados que finalmente se constituyen en dilaciones injustificadas para dar cumplimiento a la obligación de dar respuesta.

Por su parte, la Ley 1755 de 2015, reguló el derecho de petición y estableció parámetros importantes, como los tiempos de respuesta de acuerdo con el tipo de petición y la competencia para dar respuesta a las solicitudes, siendo así, que en su artículo 14, señaló:

“... Artículo 14: Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

- 1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al*

petionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.

PARÁGRAFO. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto...".

En Sentencia T-015 de 2019, la Corte Constitucional reiteró que la respuesta debe cumplir en forma concomitante con las siguientes características para considerar satisfecho el derecho de petición:

“(...)

En todo caso, conforme lo señaló la Sala Plena de esta Corporación en la Sentencia C-007 de 2017, la respuesta debe cumplir en forma concomitante con las siguientes características para considerar satisfecho el derecho de petición:

- (i) **Prontitud.** *Que se traduce en la obligación de la persona a quien se dirige la comunicación de darle contestación en el menor tiempo posible, sin que exceda los términos fijados por la Ley 1755 de 2015. En aras de fortalecer esta garantía el Legislador previó que la ausencia de respuesta puede dar lugar a “falta para el servidor público y (...) a las sanciones correspondientes de acuerdo con el régimen disciplinario.”*
- (ii) **Resolver de fondo la solicitud.** *Ello implica que es necesario que sea clara, es decir, inteligible y de fácil comprensión ciudadana; precisa de modo que atienda lo solicitado y excluya información impertinente, para evitar respuestas evasivas o elusivas; congruente, o que se encuentre conforme a lo solicitado de modo que lo atienda en su totalidad; y consecuente con el trámite que la origina, cuando es el caso en que se enmarca en un proceso administrativo o una actuación en curso, caso en cual no puede concebirse como una petición aislada.*
- (iii) **Notificación.** *No basta con la emisión de la respuesta, sino que la misma debe ser puesta en conocimiento del interesado y, ante el juez de tutela. Ello debe ser acreditado.*

...

El alto tribunal ha destacado además que la satisfacción del derecho de petición no depende, en ninguna circunstancia, de la respuesta favorable a lo solicitado. De modo tal que se considera que hay contestación, incluso si la respuesta es en sentido negativo y se explican los motivos que conducen a ello.

Así las cosas, se ha distinguido y diferenciado el derecho de petición del “derecho a lo pedido”, que se emplea con el fin de destacar que “el ámbito de protección constitucional de la petición se circunscribe al derecho a la solicitud y a tener una contestación para la misma, [y] en ningún caso implica otorgar la materia de la solicitud como tal.”

La Honorable Corte Constitucional en pronunciamiento emitido en sentencia t-400 DE 2017 indico frente al pago de los honorarios de las Juntas de Calificación de Invalidez:

“... Honorarios de los Miembros de las Juntas Regionales 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”*^[36].

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 de las entidades de seguridad social, a la vez que convierte en ilusorio el principio de la universalidad”*^[37]

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.”^[38]

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 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 quiénes 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”^[39]. 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.

(...)”

CASO CONCRETO

El señor ALEXANDER JIMENEZ BERNAL presenta acción de tutela con el fin que se le amparen sus derechos fundamentales a la igualdad, debido proceso, seguridad social y de petición y en consecuencia se ordene a la accionada Colpensiones, realizar el pago de los honorarios a la Junta Regional de Calificación de Invalidez.

En el escrito de contestación de Colpensiones establece que no se ha vulnerado derecho alguno al accionante, por cuanto no demostró una eventual amenaza de perjuicio irremediable, por lo tanto, la vía de tutela desdibuja su carácter subsidiario y residual en el presente caso, advirtiéndolo además, que las pretensiones incoadas se deben reclamar ante la jurisdicción ordinaria, solicitando, en consecuencia se desestime la presente acción constitucional, y en consecuencia, sea decretada su improcedencia.

Se encuentra acreditado en el expediente que el accionante actualmente cuenta con 49 años, con concepto de rehabilitación desfavorable emitido el 31 de mayo de 2019 por los dx de: M513 Degeneraciones Específicas de Disco Intervertebral de Origen Común. Inconforme con el diagnóstico presento recurso de apelación (no obra prueba de fecha presentación).

Así mismo, se evidencia que presento derecho de petición ante Colpensiones el 28 de junio de 2022 (fol. 14) en el cual solicita el pago de honorarios Junta Regional de Calificación de Invalidez, la accionada Colpensiones emitió respuesta el día 01 de julio de 2022 indicando: “...que el caso ha sido ingresado para estudio de documentación y revisión de pago de honorarios a la Junta Regional.

Por lo anterior, una vez se realicen las validaciones pertinentes, y de configurarse la obligación del pago de honorarios ante la Junta Regional, esta Administradora procederá con lo respectivo, y la EPS Famisanar, podrá remitir nuevamente su expediente administrativo para la respectiva valoración por parte de la Junta Regional...” (fol. 17-19).

Situación que fue corroborada con ocasión a la respuesta dada por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá, al requerimiento efectuado con la admisión de la tutela en la cual indico que revisado los expedientes para calificar no se encuentra radicado expediente que corresponda al señor Alexander Jiménez, es decir, que Colpensiones no ha iniciado las gestiones necesarias a fin de sufragar los honorarios para el trámite de la controversia suscitada, así como tampoco ha efectuado ante la E.P.S solicitud de remisión del expediente del accionante a la Junta Regional.

Pues, pese a que Colpensiones señalo en respuesta remitida al accionante el 01 de julio de 2022 que el caso ingreso para estudio y revisión, advierte el despacho que han pasado más de 3 meses sin que se realice el trámite de ley, sobrepasando así el termino establecido en la norma referida en procedencia para realizar los trámites pertinentes a su cargo, máxime, cuando no se encuentra probado en el plenario, justificación alguna para la mencionada demora.

Además de lo estudiado la respuesta dada por Colpensiones no cumple con los presupuestos del derecho de petición, por cuanto no resuelve de fondo la situación pretendida, sino que informa de manera genérica el trámite en cuestión, por lo que el despacho procederá a amparar el derecho de petición.

En consecuencia, se ampararán los derechos fundamentales a la seguridad social y de petición y se ordenará a la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones que en el término improrrogable de cuarenta y ocho (48) horas, contados a partir de la notificación de la presente providencia, proceda a dar respuesta de fondo a la petición presentada por el accionante y de ser procedente realizar de manera inmediata el pago de los honorarios ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez en virtud de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 1562 de 2012, para que se dé el trámite correspondiente.

Por último, y como quiera que no se observa que las entidades vinculadas Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Famisanar E.P.S hayan vulnerado derecho alguno al accionante se desvincularan de la presente acción constitucional.

Por lo expuesto, el **JUZGADO VEINTINUEVE LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTA, D.C.**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: AMPARAR los derechos fundamentales a la seguridad social y de petición invocado por el señor ALEXANDER JIMENEZ BERNAL identificado con C.C. N. 11.451.234, por los argumentos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: ORDENAR a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES -COLPENSIONES, que a través de su representante legal y/o quien haga sus veces, que el en termino improrrogable de cuarenta y ocho horas (48) contados a partir de la notificación de la presente providencia, proceda a dar respuesta de fondo a la petición presentada por el accionante y de ser procedente realizar de manera inmediata el pago de los honorarios ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez, lo anterior en virtud de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 1562 de 2012, para que se dé el trámite correspondiente de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

TERCERO: DESVINCULAR de la acción de tutela a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Famisanar E.P.S., por falta de legitimación en la causa.

CUARTO: NOTIFIQUESE a las partes de la presente determinación. Contra la presente providencia procede el recurso de IMPUGNACION, el cual debe ser interpuesto dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación.

QUINTO: En caso de no ser impugnada, REMÍTASE el expediente a la H. CORTE CONSTITUCIONAL para su eventual revisión.

CÚMPLASE.

La Juez,

NANCY MIREYA QUINTERO ENCISO

Firmado Por:
Nancy Mireya Quintero Enciso
Juez Circuito
Dirección Ejecutiva De Administración Judicial
División 029 De Sistemas De Ingeniería
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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

Código de verificación: **ae0b1b9a55ec044592643deaf030f41376646666df4c92b566a9a3131ab1021b**

Documento generado en 25/10/2022 06:45:18 PM

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