

**JUZGADO VEINTICUATRO (24) LABORAL DEL CIRCUITO DE
BOGOTÁ D.C.**



**Referencia: Sentencia de Tutela radicado No.
11001310502420230012100**

Bogotá D.C., a los veinticuatro (24) días del mes de marzo de 2023

El Juzgado Veinticuatro (24) Laboral del Circuito de Bogotá D.C., procede a resolver la acción de tutela instaurada por **ANGELMIRO ROMERO**, identificado con la cédula de ciudadanía 2.387.571 de Tocaima - Cundinamarca, en contra de la **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DEL TOLIMA** y la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES**, tramite al que se vinculó la **JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ** por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales de petición, debido proceso y seguridad social.

ANTECEDENTES

ANGELMIRO ROMERO, pone de presente que encuentra afiliado a salud en la Nueva Eps y a Colpensiones; así como que actualmente padece de Hiperplasia de la Próstata, otras Epilepsias y Síndromes Epilépticos Generalizados, entre otros.

Así también, señala que la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Tolima emitió dictamen de calificación N° 2387571 – 2872 el 22 de septiembre de 2022, otorgándole una PCL de 63.90% con fecha de estructuración 23 de diciembre de 2015 y origen común, contra el que Colpensiones interpuso recurso de apelación el 12 de enero de 2023 al no estar de acuerdo con dicho dictamen.

Agrega, que el 19 de enero de 2023, radicó petición ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Tolima, mediante el cual solicitó: **i)** la remisión de la factura a la Administradora colombiana de Pensiones - Colpensiones, con el fin de que dicha administradora efectuara el pago de los honorarios a favor de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, **ii)** el envío del expediente administrativo, y la copia del recurso de apelación interpuesto por ese fondo, solicitud que fue radicada al correo electrónico jrcitolima@gmail.com, asimismo, señala que la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Tolima, emitió acta en la que concede el recurso interpuesto por Colpensiones.

Además, señala que el día 20 febrero de 2023 radicó petición ante la Colpensiones, solicitando el pago de honorarios a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, con el fin de darle continuidad al proceso de su calificación, así como copia del recurso de apelación presentado contra el dictamen, al que se le dio repuesta el día 23 de ese mismo mes y año, manifestando “se establece que los Juntas de Calificación de Invalidez, son entidades autónomas e independientes, que gozan de personería jurídica, razón por lo cual, esta Administradora de Pensiones, no tiene ninguno injerencia sobre los términos en los cuales estos Juntas deban pronunciarse y la decisión que se tome, lo cual deberá ser notificado directamente al afiliado, para que si es del caso hago uso de los recursos pertinentes” (Subrayado incluido en el texto original).

Finalmente, advierte que a la fecha de presentación de la acción de tutela las accionadas no han realizado las gestiones pertinentes para continuar con el trámite de calificación de invalidez, razón por la que considera, que Colpensiones y la Junta Regional de Calificación del Tolima *“vulneran flagrantemente mis derechos fundamentales toda vez que, al no realizar el respectivo pago de honorarios y remisión del expediente a la JUNTA*

NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ, no permite que se continúe mi trámite de calificación de pérdida de capacidad laboral, por lo que me somete a un incertidumbre injustificada ya que no permite definirse mi estado de invalidez.

SOLICITUD

El accionante solicita:

“PRIMERO: TUTELAR los Derechos Fundamentales a la PETICIÓN, DEBIDO PROCESO, SEGURIDAD SOCIAL y demás derechos que resulten conculcados.

SEGUNDO: Ordenar a LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES, que dentro del término de 48 horas después de notificado el fallo de tutela, proceda a realizar el respectivo pago de honorarios a favor de la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVA LIDEZ y me remita copia del recurso de apelación interpuesto contra el dictamen emitido por la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DEL TOLIMA, al correo electrónico medicinalaboral.boqotadc@gmail.com.

TERCERO: En consecuencia, Ordenar a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DEL TOLIMA, que dentro del término de 48 horas después de notificado el fallo de tutela, proceda a realizar la respectiva remisión del expediente administrativo a la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ”

ACTUACIÓN PROCESAL

Repartida la acción de tutela y remitida a este Juzgado el 10 de marzo del 2023, fue admitida mediante providencia del día trece (13) de ese mismo mes y año, ordenando notificar a la **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DEL TOLIMA**, la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES** y a la vinculada **JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ**, concediéndoles el término de veinticuatro (24) horas siguientes a la notificación de la presente providencia, para que se pronunciaran sobre los hechos de la tutela, aportando para ello copia de los documentos que sustenten las razones de lo dicho.

RESPUESTA DE LAS ENTIDADES ACCIONADAS

La **JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ**, dio contestación a través de su apoderado judicial solicitando se declare su improcedencia y se desvincule a su representada de la presente acción de tutela, por cuanto no ha vulnerado los derechos fundamentales del accionante, lo anterior, con fundamento en que “*por expresa disposición del artículo 43 del Decreto 1352 de 2013, incorporado en el Decreto 1072 de 2015, 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, como se entenderá por parte del despacho la Junta Nacional no puede adelantar gestión alguna de calificación (citación a valoración, definición de la fecha de resolución del caso) sin haber recibido el expediente de calificación, entre otras porque sólo en el expediente se encuentra toda la información pertinente como por ejemplo, tipo de caso, entidad remitentes, interesados, dirección de notificación de los interesados, etc.), conforme a la normatividad que nos regula el expediente debe llegar a la Junta Nacional someterse a reparto entre las salas y luego de esto someterse nuevamente a reparto entre los médicos para proceder a realizar la citación de los pacientes de acuerdo a la agenda disponible de cada médico.*

Considera que esa entidad no ha vulnerado los derechos fundamentales del accionante, con fundamento en que no es superior jerárquico, ni administrativo de las Juntas

Regionales, por lo que esa entidad no ostenta potestades disciplinarias, ni sancionatorias respecto a los organismos de primera instancia

Asimismo, advierte que no se encontró registro de caso (expediente) pendiente, calificación, apelación respecto del señor Angelmiro Romero, proveniente de una Junta Regional de Calificación de Invalidez, Juzgado o autoridad administrativa para efectuar trámite de calificación ante esa organización.

Adicionalmente, informa que Colpensiones realizó el reconocimiento de los honorarios de manera anticipada el 13 de marzo de 2023, sin que a la fecha de esta contestación la Junta Regional del Tolima haya remitido el expediente a esta entidad; aclara que por disposición legal esa entidad cumple con una función pública como calificador de segunda instancia, actuación que está planteada como un mecanismo de control para verificar la legitimidad, legalidad y adecuación técnica de la actuación adelantada por la Junta Regional en cuanto a los aspectos del Dictamen que fue apelado.

La representante legal de la **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DEL TOLIMA**, manifestó que estará presta a cualquier requerimiento por parte de este Despacho para dar el trámite correspondiente, igualmente, solicita se desvincule de la acción constitucional, argumentando que no ha vulnerado los derechos fundamentales del actor, por acción u omisión; indicando que a su representada no le corresponde sufragar el valor de los honorarios correspondientes, *“...por lo que no se le puede achacar algún grado de culpa subjetiva a la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Tolima pues lo que se observa en tutela es que está encaminada a que (Colpensiones) como requisito sine quanon realice el trámite entre ellos remitiendo el expediente completo y con pago, pero este no se puede hacer si no hay un pago, entiéndase que se trata del trámite que sea de su competencia de calificación y no del pago de honorarios”*.

Adicionalmente, indica que se deben pagar los honorarios por parte del fondo de pensiones, para proceder de acuerdo a su competencia como lo indica la Ley 1352 de 2013 y normas concordantes, así como que para proceder con la solicitud del dictamen conforme con el artículo 17 de la Ley 1562 de 2012, se deben cancelar los honorarios a las Juntas Regional y Nacional de Calificación de Invalidez, según sea el caso de manera anticipada, los cuales deben ser pagados por la Administradora del Fondo de pensiones cuando la calificación de origen el primera oportunidad sea común; y en caso de que sea de origen sea laboral el pago debe ser cubierto por la Administradora de Riesgo Laborales, conforme a la reglamentación que expida el Ministerio de Trabajo.

La ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES, allegó contestación por intermedio de la Directora de Acciones Constitucionales, solicitando se deniegue la acción constitucional, al considerar que las pretensiones son improcedentes toda vez que la tutela no cumple con los requisitos de procedibilidad, además, aduce que no se demostró que la entidad que representa haya vulnerado los derechos reclamados por el accionante; luego, realiza un recuento de las normas que rigen el pago de honorarios anticipados y la naturaleza de las Juntas Regionales y Nacionales de Calificación de Invalidez, advirtiendo que las administradoras del Sistema de Seguridad Social Integral tienen por obligación el pago de los honorarios, en atención al riesgo que gestionan, por lo que si la calificación de primera oportunidad arroja patologías de naturaleza ocupacional, corresponde a la Administradora de Riesgos Laborales ARL; por el contrario, si en la calificación de primera oportunidad se determina que la patología es de origen común, los honorarios los sufraga la administradora de pensiones.

De igual manera afirma que *“el pago de estos honorarios debe hacerse de manera anticipada como requisito legal para la remisión, para lo cual se requiere que la Junta correspondiente allegue la factura electrónica de conformidad con la normatividad vigente, para proceder con el pago”*.

Concluye que “les asiste a todas las Juntas de Calificación de Invalidez la obligación legal de emitir facturas por concepto de pago anticipado de honorarios a su favor, para la emisión de dictámenes de calificación de invalidez, requisito legal dentro del Sistema de Seguridad Social, Tributario y Fiscal imprescindible para que las Administradoras de Pensiones puedan hacer efectiva la cancelación de los honorarios. De los anteriores preceptos legales, se colige que Colpensiones no tiene competencia frente a las decisiones que toman las Juntas de Calificación, por lo que el trámite solicitado por el accionante en relación a resolver los recursos que se encuentran siendo de conocimiento por parte de la Junta Regional de Calificación, no es de competencia de Colpensiones, y es dicha Junta la que debe responder a lo pretendido en el trámite de tutela”

CONSIDERACIONES

COMPETENCIA

Este Despacho es competente para conocer de esta acción constitucional con arreglo a lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, y lo establecido en el artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, referente a las reglas de reparto de la acción de tutela, modificado por el Decreto 333 de 2021 que dispone en el numeral 2° “Las acciones de tutela que se interpongan contra cualquier autoridad, organismo o entidad pública del orden nacional serán repartidas, para su conocimiento en primera instancia, a los Jueces del Circuito o con igual categoría...”, como sucede en este caso, dado que la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES -COLPENSIONES**, es una Empresa Industrial y Comercial del Estado del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, vinculada al Ministerio de Trabajo, de ahí que éste Juzgado sea competente para conocer la presente acción de amparo.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO

Se debe determinar si la **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DEL TOLIMA** y la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES**, desconocieron los derechos fundamentales de petición, debido proceso y seguridad social del accionante **ANGELMIRO ROMERO**, al no haber realizado el pago de los honorarios y remisión del expediente, para que surta el recurso de apelación interpuesto por Colpensiones.

SOLUCIÓN AL PROBLEMA PLANTEADO

Sea lo primero indicar a manera de argumentos introductorios que conforme lo dispone el Artículo 86 de la Constitución Política y, los reiterados pronunciamientos de la Corte Constitucional¹ y aún lo señalado por el Decreto 2591 de 1991, la Acción de Tutela es *un instrumento judicial de protección de los derechos fundamentales de las personas cuando estos se vean vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o, excepcionalmente, de un particular*², así como que la solicitud de amparo de los derechos fundamentales vía acción de tutela ostenta una naturaleza eminentemente residual y subsidiario, de ahí que su procedencia tenga el carácter de excepcional al verificarse la existencia de los siguientes escenarios (i) *cuando el presunto afectado no disponga de otro medio de defensa judicial*, o (ii) *cuando, existiendo ese medio este carece de idoneidad o eficacia para proteger de forma adecuada, oportuna e integral los derechos fundamentales, en las circunstancias del caso concreto. Así mismo, procederá como mecanismo transitorio cuando la acción se interponga para evitar la consumación de un perjuicio irremediable a un derecho fundamental*.³

De igual manera y en desarrollo de lo anterior, surge la imperante necesidad que el Juzgado en cada caso concreto determine prima facie: (i) *la efectiva acreditación de la legitimación para hacer parte del proceso por quienes en él se encuentran inmiscuidos, ya sea*

¹ Corte Constitucional, Sentencias T-149 de 2013, T-165 de 2017 y T-451 de 2017 entre otras.

² Ibídem

³ Corte Constitucional Sentencia T-087 de 2020

*de quien incoa la tutela (accionante- legitimación por activa-) o de quien se predica la presunta vulneración ius-fundamental (el accionado – legitimación por pasiva-); la inmediatez con que se acudió a este excepcional mecanismo de protección; (iii) que se trate de un asunto de trascendencia constitucional, esto es, que esté de por medio la vulneración de un interés de raigambre constitucional; y (iv) la inexistencia de mecanismos ordinarios de protección (subsidiariedad).*⁴

Puestas así las cosas, para el Despacho es claro que los requisitos de *legitimación en la causa por activa y pasiva* se encuentran satisfechos, en la medida que por un lado de acuerdo a lo enseñado por el artículo 86 de la Constitución Política y lo consignado en el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, el señor Angelmiro Romero, se encuentra legitimado para interponer de forma directa la acción constitucional que nos ocupa, por cuanto es el titular de los derechos fundamentales que aduce le fueron vulnerados por las convocadas; mientras que en lo que respecta a la legitimación en la causa por pasiva, la misma se halla satisfecha teniendo en cuenta que la acción de tutela procede frente a la amenaza de derechos fundamentales cuando la transgresión de estos proviene de la acción u omisión de las autoridades públicas, o de los particulares cuando se cumplan las condiciones previstas en la ley, conforme a lo previsto en los artículos 5º y 13 del Decreto 2591 de 1991. En el asunto de la referencia, las accionada es al ser la accionada **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES**, es una autoridad de naturaleza pública, del orden nacional que hace parte del Sistema General de Pensiones y tiene por objeto la administración estatal del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, las prestaciones especiales que las normas legales le asignan, y a quien se le enrostra la vulneración de los derechos fundamentales de petición, debido proceso y seguridad social invocados por el accionante, igualmente, la accionada y vinculada **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DEL TOLIMA Y la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ**, son las encargadas de realizar la evaluación técnico-científica del grado de pérdida de la capacidad laboral, origen de invalidez y fecha de estructuración⁵, las cuales se encuentran legitimadas para actuar por pasiva, precisamente por la función que cumplen.

A igual conclusión se arriba en lo que al cumplimiento del *requisito de inmediatez*⁶, toda vez que la conducta que dio lugar a la presunta vulneración del derecho fundamental en el caso que nos ocupa se generó, el 12 de enero de 2023 fecha en la cual Colpensiones interpuso recurso de apelación contra el dictamen 2387571-2872 de 22 de diciembre de 2022 realizado por la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Tolima, situación que fue corroborada por Colpensiones en la respuesta al derecho de petición elevado por el accionante (folio 40 archivo 1 escrito de tutela), sin que se realizara el pago de los honorarios a fin de que se resolviera el mismo por parte de la Junta Nacional de Calificación, mientras que la interposición de la presente acción constitucional fue el 10 de marzo de 2023, por lo que se entiende que se obró en un término razonable, pues la acción se interpuso a menos de dos (2) mes después de ocurridos los hechos.

En cuanto a la *subsidiariedad*, es de anotar que el artículo 86 de la Constitución Política dispuso que la acción de tutela solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, bajo el entendido de que no puede desplazar los recursos ordinarios o extraordinarios de defensa, ni mucho menos a los jueces ordinarios o contencioso administrativos competente, quienes también tienen la capacidad de resguardar los derechos fundamentales desde sus respectivas jurisdicciones⁷, no obstante, aun cuando exista un mecanismo ordinario para la protección, aquella se

⁴Corte Constitucional, Sentencia T-115 de 2018, T-500 de 2019 entre otras

⁵Corte Constitucional C-120 de 2020

⁶ La acción de tutela también exige que su interposición se lleve a cabo dentro de un plazo razonable, contabilizado a partir del momento en el que se generó la vulneración o amenaza del derecho fundamental, de manera que el amparo responda a la exigencia constitucional de ser un instrumento judicial de aplicación inmediata y urgente (CP art. 86), con miras a asegurar la efectividad concreta y actual del derecho objeto de violación o amenaza. Este requisito ha sido identificado por la jurisprudencia de la Corte como el principio de inmediatez.

⁷Sentencia T 013 de 2020

utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable; de ahí que se establezca en el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 la existencia de otros recursos o medios de defensa judicial como causal de improcedencia, a menos que se acuda a esta protección especialísima como mecanismo transitorio para remediar un perjuicio irremediable, o bien la acción recaiga sobre un sujeto de especial protección.

En efecto, la Corte Constitucional, en cuanto a la procedencia de la acción de tutela en asuntos o conflictos derivados de la pérdida de capacidad laboral, ha manifestado que *“las controversias que pueden suscitarse con ocasión de la prestación de los servicios de seguridad social entre los afiliados y las entidades administradoras o prestadoras, el numeral 4 del artículo 2 del Código Procesal del Trabajo señala que la competencia para resolverlas está en cabeza de la jurisdicción ordinaria laboral. Asimismo, el legislador atribuyó a los jueces de la misma especialidad la resolución de conflictos entre otros actores del sistema, como beneficiarios, usuarios y empleadores, exceptuando aquellos conflictos que se deriven de la responsabilidad médica y las relacionadas con contratos. De esta manera, la calificación por pérdida de capacidad laboral constituye una obligación derivada del sistema de seguridad social, de suerte que los eventuales conflictos que puedan surgir entre las entidades que, según el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, se encuentran obligadas a emitir tal dictamen, y el afiliado que lo solicita, son ejemplos de controversias que corresponde conocer a la jurisdicción ordinaria laboral, según la regla de competencia previamente mencionada y que hace parte del Código Procesal del Trabajo⁸”*.

Bajo tales lineamientos, el Juzgado una vez verificado el contenido y alcance de la petición de amparo constitucional, que no es otro sino el pago de los honorarios por parte de Colpensiones para la determinación de la pérdida de capacidad laboral ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, por lo que en principio la vía para discutir esa controversia, es una demanda ante la jurisdicción ordinaria laboral.

Así las cosas, para que el actor pueda acudir a la acción de tutela a fin de que ampare su derecho que se paguen los honorarios para que se surta el recurso de apelación interpuesto por la administradora de pensiones del RPM frente al dictamen emitido por la Junta Regional de calificación de invalidez, *prima facie*, debe acreditar que los medios ordinarios dispuestos para tal fin no se tornan idóneos ni eficaces, o en su defecto acreditar que de no acogerse sus pedimentos enfrentaría la ocurrencia de un perjuicio irremediable, o que es sujeto de especial protección constitucional.

Así las cosas, descendiendo al caso bajo estudio, para el Despacho el proceso ordinario no resulta idóneo ni efectivo, dadas las características relevantes que rodean la situación particular del señor ANGELMIRO ROMERO quien de acuerdo a la documental a folios 16 al 24 del archivo 01, concretamente el dictamen de determinación de origen y/o pérdida de la capacidad laboral expedido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Tolima, fue diagnosticado con *“hiperplasia de la próstata y otras epilepsias y síndromes epilépticos generalizados”*, determinándose una pérdida de capacidad laboral del 63.90%, por lo que se concluye que el accionante en efecto se encuentra incurso dentro de los escenarios de excepción determinados por la Corte Constitucional y explicados en líneas precedentes, considerando que fue calificado con una pérdida de capacidad laboral superior al 50% con ocasión de los padecimientos físicos que lo aquejan, que no le permite esperar o si se quiere, soportar, los tiempos y trámites propios de un proceso ante la jurisdicción ordinaria; por lo que se entiende superado el requisito de la subsidiariedad.

DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD SOCIAL

En relación a este derecho en sentencia T 427 de 2018, enseñó que *“La seguridad social se encuentra consagrada expresamente en el artículo 48 de la Constitución Política, el cual le reconoce la doble condición de (i) “derecho irrenunciable”, que se debe garantizar a todos los habitantes del territorio nacional; y (ii) “servicio público de carácter obligatorio”, que se presta bajo la dirección, coordinación y control del Estado, por*

⁸Sentencia T 427 de 2018

entidades públicas o privadas, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley”.

A su vez el órgano constitucional⁹ en reiterados pronunciamientos ha destacado que “*el concepto de “seguridad social” hace referencia a la totalidad de las medidas que propenden por el bienestar de la población en lo relacionado con la protección y cobertura de unas necesidades que han sido socialmente reconocidas, agregando que es un derecho de raigambre fundamental, que debe ser definido de la siguiente manera: “conjunto de medidas institucionales tendientes a brindar progresivamente a los individuos y sus familias las garantías necesarias frente a los distintos riesgos sociales que puedan afectar su capacidad y oportunidad, en orden a generar los recursos suficientes para una subsistencia acorde con la dignidad del ser humano”;* el cual incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo.

DEL DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO

La Corte en sentencia T-160 de 2021, en punto al debido proceso precisó que es *un conjunto de garantías que brindan protección a las personas dentro de una actuación judicial o administrativa para que sus derechos sean respetados. De esta forma, dentro del contenido de dicho derecho fundamental, el desarrollo de los trámites judiciales o administrativos en un tiempo razonable, conforme lo prescribe el ordenamiento jurídico, es uno de los elementos constitutivos para que la justicia sea una realidad. De manera que la tardanza injustificada en las actuaciones judiciales o administrativas, “constituye una barrera para el goce efectivo del derecho de acceso a la administración de justicia”¹⁰ cuyo fundamento sienta su base en el debido proceso.*

Dentro de las garantías del debido proceso administrativo la Corte ha señalado que en este tipo de trámites se debe garantizar “(i) el acceso a procesos justos y adecuados; (ii) el principio de legalidad y las formas administrativas previamente establecidas; (iii) los principios de contradicción e imparcialidad; y (iv) los derechos fundamentales de los asociados”¹¹. Lo anterior, con el fin de que la función administrativa sea ejercida con la correcta y adecuada observancia de los mandatos constitucionales, legales o reglamentarios aplicables.

Así mismo, la alta Corporación ha considerado¹², que el debido proceso administrativo se materializa cuando se garantizan los derechos a:

“(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”.

Asimismo, en Sentencia T 160 de 2021 la misma corporación, señaló:

Por lo anterior, no en vano, la Corte ha sido enfática en reiterar que la aplicación del derecho al debido proceso no es dable únicamente para trámites judiciales, sino también para todas

⁹ Corte Constitucional, sentencias T-628 de 2007, T- 028 de 2017, T- 378 de 2018 y T- 225 de 2018.

¹⁰ Ver, entre otras, las sentencias T-494 de 2014 M.P. Mauricio González Cuervo, T-421 de 2018 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y T-286 de 2020 M.P. José Fernando Reyes Cuatrecasas.

¹¹ Sentencias C-331 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y T-543 de 2017. M.P. Diana Fajardo Rivera, reiteradas en la sentencia T-007 de 2019 M.P. Diana Fajardo Rivera.

¹² Sentencia T 007 de 2019.

las actuaciones administrativas¹³. 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.

Siendo, ello así procede el juzgado a verificar si el caso se han desconocido los derechos fundamentales invocado por el accionante, es por lo que el juzgado se al artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 142 del Decreto 019 de 2012 que, respecto a la calificación de la pérdida de la capacidad laboral, señala:

“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.”. (negrilla fuera de texto)

Ahora, respecto al recurso de apelación en el tramite dictamen de perdida de capacidad laboral emitido por las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, el Decreto 1352 de 2012 recopilado en el Decreto 1072 de 2015, en su articulo 43, dispuso:

“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.

El recurso de reposición deberá ser resuelto por las Juntas Regionales dentro de los diez (10) días calendario siguientes a su recepción y no tendrá costo, en caso de que lleguen varios recursos sobre un mismo dictamen este término empezará a contarse desde la fecha en que haya llegado el último recurso dentro de los tiempos establecidos en el inciso anterior.

Cuando se trate de personas jurídicas, los recursos deben interponerse por el representante legal o su apoderado debidamente constituido.

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 e informará dicha anomalía a las autoridades competentes para la respectiva investigación y sanciones a la entidad responsable del pago. De igual forma, informará a las partes interesadas la imposibilidad de envío a la Junta Nacional hasta que no sea presentada la consignación de dichos honorarios.

Presentado el recurso de apelación en tiempo, el Director Administrativo y Financiero de la Junta Regional de Calificación de Invalidez remitirá todo el expediente con la documentación que sirvió de fundamento para el dictamen dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, salvo en el caso en que falte la consignación de los honorarios la Junta Nacional. (...)

A su vez el artículo 20 del Decreto 1352 de 2013, 2012 recopilado en el Decreto 1072 de 2015 establece “Las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez recibirán de manera anticipada por la solicitud de dictamen, sin importar el número

¹³ Sentencias C-341 de 2014 M.P. Mauricio González Cuervo y T-007 de 2019 M.P. Diana Fajardo Rivera.

de patologías que se presenten y deban ser evaluadas” en la cuantía señalada en dicha disposición.

De igual manera, el artículo 17 de la Ley 1562 de 2012 señala *“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...”*.

Por otro lado, el punto al tema del trámite de calificación en la Sentencia T 160 de 2021 precisó *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”¹⁴.*

Bajo ese contexto, descendiendo al caso bajo estudio se evidencia que la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Tolima, emitió el dictamen de determinación de pérdida de origen y/o pérdida de capacidad laboral y ocupacional N° 2387571 – 2872 de 22 de diciembre de 2022m, el que obra a folios 16 a 24), contra el que se interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación como se infiere del documento que aparece a folio 34 del archivo, mediante el que la citada Junta de Calificación admitió el recurso de reposición y en subsidio de apelación interpuesto contra el dictamen de pérdida de capacidad laboral (folio 34 archivo 1); sin embargo, la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, arguye que no ha realizado el pago de los honorarios, como quiera que la Junta Regional no le ha emitido factura electrónica; a su vez, la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Tolima, frente a este aspecto manifiesta que Colpensiones no acreditó alguna gestión ante la Junta Regional para efectos de realizar el pago de honorarios, para poder remitir el expediente para la calificación correspondiente ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

Por su parte, la Junta Nacional informa que Colpensiones realizó el reconocimiento de los honorarios de manera anticipada el 13 de marzo de los corrientes, sin que a la fecha de esta contestación la Junta Regional del Tolima haya remitido el expediente a esta entidad.

Bajo ese contexto, tal y como lo dispone el artículo 43 Decreto 1352 de 2012, recopilado en el Decreto 1072 de 2015, las Juntas Regionales de Calificación de invalidez deberán remitir el expediente ante la Junta Nacional de Calificación, para que se surta el recurso de apelación dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a la interposición del mismo, previa consignación de los honorarios; cumplido ese trámite, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 142 del Decreto 019 de 2012, la Junta Nacional deberá decidir el recurso en un término de cinco (5) días, término que no se han cumplido dentro del trámite de calificación de pérdida de capacidad laboral, por lo que diáfano refulge que los derechos fundamentales al debido proceso y seguridad social del señor ROMERO se halla conculcado por la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES, nótese como esa entidad a pesar de que han transcurrido más de dos (2) meses no ha acreditado ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez la consignación de los honorarios a favor de la Junta Nacional, justificado su desidia en la necesidad de la expedición de una factura electrónica para el pago de los honorarios, con lo que desconoce el trámite establecido en las normas citadas en precedencia; aquí y ahora debe advertirse, que si bien, la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ, manifestó que Colpensiones ya efectuó el pago anticipado de los honorario, la entidad administradora del RPM no allegó el medio de prueba que así lo acredite, así como que allegó ese documento ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Tolima, en consecuencia, se tutelarán los derechos fundamentales invocados por el señor ANGELMIRO ROMERO, por lo tanto, se ordenará a la ADMINISTRADORA

¹⁴ *Ib. idem.*

COLOMBIANA DE PENSIONES –COLPENSIONES, para que dentro de las cuarenta y ocho horas (48) horas siguientes a la notificación de la sentencia, si no lo hubiere hecho, realice el pago de los honorarios frente genera el recurso de apelación interpuesto el 12 de enero de 2023 ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Tolima, remitiendo el comprobante la consignación, para que se continúe con el trámite de apelación del dictamen de la pérdida de capacidad laboral del accionante ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Asimismo, se ordenará a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DEL TOLIMA, que una vez la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES remita la consignación o soporte del pago de honorarios que genera el recurso de apelación que aquella interpuso, proceda a remitir el expediente a la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ, dentro del término máximo de dos días hábiles.

Por otro lado, es necesario resaltar que no existe conculcación o trasgresión por parte de las convocadas a la acción de amparo del derecho fundamental de petición invocado por el accionante, ya que dentro del escrito de tutela se acreditó por parte de las entidades accionadas que elevaron respuesta a cada las peticiones solicitadas por el accionante.

Finalmente, el Juzgado, desvinculará de la presente acción constitucional a la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ, como quiera que para que se surta el recurso interpuesto por el accionante, debe remitirse el expediente previo pago de honorarios realizado por la administradora de pensiones.

En mérito de lo expuesto **EL JUZGADO VEINTICUATRO (24) LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ**, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución.

RESUELVE:

PRIMERO: TUTELAR los derechos fundamentales de debido proceso y seguridad social invocados por el señor **ANGELMIRO ROMERO**, identificado con 2.387.571 de Tocaïma - Cundinamarca, en contra de la **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DEL TOLIMA** y la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído

SEGUNDO: ORDENAR a la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES** a través de su Presidente o el funcionario competente, para que dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas, si no lo hubiere hecho, realice el pago de los honorarios del recurso de apelación interpuesto el 12 de enero de 2023 contra el dictamen 2387571-2872 de 22 de diciembre de 2022 y acredite su consignación o allegue el soporte de pago, ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Tolima, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: ORDENAR a la **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE TOLIMA**, una vez la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES**, acredite el pago de honorarios que genera el recurso de apelación interpuesto por esa entidad, proceda a remitir el expediente a la **JUNTA NACIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ**, dentro del término máximo de dos días hábiles, de conformidad con lo señalado.

CUARTO: DESVINCULAR de la presente acción constitucional a la **JUNTA NACIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ**.

QUINTO: NOTIFÍQUESE a través del medio más expedito la presente decisión a las partes.

SEXTO: En caso de no ser impugnada la presente decisión, remítase el expediente a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión, de acuerdo con lo consagrado en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

NOHORA PATRICIA CALDERÓN ÁNGEL
Juez

Firmado Por:
Nohora Patricia Calderon Angel
Juez Circuito
Juzgado De Circuito
Laboral 024
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: **a862796dd2ed772a1a39ccf86ece1d3756d7d3b48f90eed517c51e42adaea582**

Documento generado en 24/03/2023 03:21:07 PM

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

INFORME SECRETARIAL. Bogotá D.C., a los veinticuatro (24) días del mes de marzo de 2023, pasa al Despacho de la señora Juez la Acción de Tutela con número de radicado 2023/00139, informando que la presente acción constitucional nos correspondió por reparto. Sírvese proveer.

EMILY VANESA PINZÓN MORALES
Secretaria

JUZGADO VEINTICUATRO (24) LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ



Acción de Tutela Radicado No. 110013105024 2023 00139 00

Bogotá D.C., a los veinticuatro (24) días del mes de marzo del 2023

JOSE ENMANUEL BENITEZ MARCANO de nacionalidad venezolana, identificado con Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV) N° 7245236 actuando en nombre propio, instaura acción de tutela en contra de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACION COLOMBIA - UAEMC**, por considerar que se le está vulnerando sus derechos fundamentales de petición, acceso de la información, en conexidad al trabajo y al mínimo vital.

De otra parte, en la acción de tutela de la referencia, el señor José Enmanuel Benitez Marcano, solicita la adopción de una medida provisional a fin de que se suspenda *“temporalmente el término que se encuentra corriendo desde el primero de marzo de 2023, por el requerimiento de nueva toma del registro biométrico evitando que se decrete desistimiento tácito, mientras investiga las causas de los inconvenientes presentados con los dos registros biométricos anteriormente recaudados, en el Punto de Registro ubicado en el SUPERCADÉ de la Av. 30 de la ciudad de Bogotá D.C., tomados el día 3 de junio de 2022 y 29 de noviembre de 2022 respectivamente, con la intención que se subsanen dichas irregularidades y se solvante efectivamente tal situación, notificando las irregularidades y si es necesario o no realizar el tercer registro biométrico.”*. Al respecto, el Art. 7 del Decreto 2591 del 2001 dispone:

“Artículo 70. Medidas provisionales para proteger un derecho. Desde la presentación de la solicitud, cuando el juez expresamente lo considere necesario y urgente para proteger el derecho, suspenderá la aplicación del acto concreto que lo amenace o vulnere.

Sin embargo, a petición de parte o de oficio, se podrá disponer la ejecución o la continuidad de la ejecución, para evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público. En todo caso el juez podrá ordenar lo que considere procedente para proteger los derechos y no hacer ilusorio el efecto de un eventual fallo a favor del solicitante.

La suspensión de la aplicación se notificará inmediatamente a aquél contra quien se hubiere hecho la solicitud por el medio más expedito posible.

El juez también podrá, de oficio o a petición de parte, dictar cualquier medida de conservación o seguridad encaminada a proteger el derecho o a evitar que se produzcan otros daños como consecuencia de los hechos realizados, todo de conformidad con las circunstancias del caso.

El juez podrá, de oficio o a petición de parte, por resolución debidamente fundada, hacer cesar en cualquier momento la autorización de ejecución o las otras medidas cautelares que hubiere dictado.”

En lo concerniente a la solicitud y concesión de las medidas provisionales solicitadas, en el artículo 7° del Decreto Ley 2591 de 1991 se establecen los parámetros para determinar su procedencia o rechazo al señalar que: (i) debe evidenciarse de manera clara, directa y precisa, la amenaza o vulneración del derecho fundamental que demanda protección y, (ii) demostrar que es necesaria y urgente la medida debido al

alto grado de afectación existente o de inminente ocurrencia de una daño mayor sobre los derechos presuntamente quebrantados. Esta medida procede de oficio o a petición de parte, desde la presentación de la solicitud de tutela y hasta antes de dictarse el fallo definitivo, en el cual se deberá decidir si adquiere carácter permanente.

Teniendo en cuenta lo expuesto, referente a la medida solicitada, advierte esta sede judicial que del material allegado al plenario, no se encuentran elementos probatorios suficientes que revelen la configuración de un perjuicio irremediable de tal magnitud que amerite decretar la medida incoada, toda vez que los hechos narrados en el escrito de tutela se indica que el señor José Enmanuel Benitez Marcano, se encuentra en espera de su Permiso por Protección Temporal sin que se advierta que la entidad accionada Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, le haya fijado termino perentorio a fin de dar aplicación a lo establecido en el inciso 2° parágrafo 1° del artículo 17 de la Resolución 971 de 2021. Por tanto, no es evidente que dicha medida sea necesaria para evitar la presunta vulneración de los derechos fundamentales invocados; además, el trámite de la acción constitucional resulta breve y los elementos de prueba que obran en el expediente no son suficientes para determinar la inminente intervención del Juez de tutela, por tanto, la medida será negada.

En consecuencia, se

DISPONE

PRIMERO: ADMITIR la acción de tutela instaurada por **JOSE ENMANUEL BENITEZ MARCANO**, identificado con Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV) N° 7245236 contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACION COLOMBIA – UAEMC**.

SEGUNDO: VINCULAR a la presente acción de tutela a la **NACION MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**.

TERCERO: OFICIAR a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACION COLOMBIA – UAEMC** y a la **NACION MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**, para que en el término de **veinticuatro (24) horas** siguientes a la notificación de esta providencia, se pronuncien sobre los hechos de la tutela, aportando para ello copia de los documentos que sustenten las razones de lo dicho.

CUARTO: NEGAR la solicitud de medida provisional invocada por el señor **JOSE ENMANUEL BENITEZ MARCANO** identificado con Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV) N° 7245236 contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACION COLOMBIA – UAEMC**.

QUINTO: NOTIFICAR la presente decisión a las partes por el medio más expedito

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

NOHORA PATRICIA CALDERÓN ÁNGEL

Juez

Firmado Por:

Nohora Patricia Calderon Angel
Juez Circuito
Juzgado De Circuito
Laboral 024
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: **f8a697de472edff754cfd6361ae87e11a357eda27920996918fc0ead7b0986b2**

Documento generado en 24/03/2023 04:00:29 PM

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