

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## JUZGADO SEXTO CIVIL DEL CIRCUITO

Manizales, septiembre trece (13) de dos mil veintiuno (2021)

PROCESO: ACCION DE TUTELA  
ACCIONANTE LUIS JAMAY GAMBA TORO  
APODERADA LUISA FERNANDA OCAMPO PINEDA  
ACCIONADOS COLPENSIONES  
VINCULADAS JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ  
JUNTA NACIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ  
RADICADO: 17001-31-03-006-2021-00203-00  
SENTENCIA: N° 102

### I. OBJETO DE DECISIÓN

Procede el Despacho a proferir sentencia de primera instancia dentro de la acción de tutela incoada por el señor LUIS JAMAY GAMBA TORO a través de apoderada judicial en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones –COLPENSIONES y mediante la cual se pretende el reconocimiento de los derechos fundamentales al DEBIDO PROCESO.

### II. ANTECEDENTES

#### **1. Pretensiones.**

Requiere la señora Luis Jamay Gamba Toro el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso presuntamente vulnerado por la Administradora Colombiana de Pensiones –COLPENSIONES y en consecuencia se ordene a la entidad cancelar los honorarios a la Junta Regional de Calificación de invalidez de Caldas y remitir el respectivo expediente para que se resuelva el recurso de apelación presentado contra el dictamen 015408-2021 del 22 de julio de 2021

#### **2. Hechos.**

Los hechos narrados por el accionante y que dan soporte a la demanda pueden compendiarse así:

- Colpensiones calificó la pérdida de capacidad laboral del señor Luis Jamay Gamba Toro, contra la cual se interpuso recurso de apelación.
- La Junta Regional de Calificación de invalidez profirió dictamen No. 015408 – 2021 del 2 de Julio de 2021 asignando una pérdida de la capacidad laboral del 30.63%, con una fecha de estructuración a partir del 15 de octubre de 2020.
- El 3 de agosto de 2021, el accionante presentó recurso de apelación contra la calificación emitida por la Junta Regional De Calificación de invalidez.
- Aduce el accionante que, no obstante estar indicado en el artículo 43 del decreto 1352 de 2013, que la entidad accionada dentro de los 2 días siguientes a la manifestación de inconformidad deberá remitir a la Junta Nacional el expediente contentivo de la calificación, siempre y cuando exista comprobante de consignación de los respectivos honorarios.

### **3. Admisión:**

Por auto del 6 de septiembre del año que avanza, se admitió la demanda tutelar y en consecuencia la notificación de la parte accionada con entrega del escrito genitor y sus anexos en traslado por el término de tres días.

### **4. Pronunciamiento Accionadas**

La Administradora Colombiana de Pensiones –COLPENSIONES entidad en ejercicio del derecho de defensa informó que no conocía de las pretensiones elevada por el señor Luis Jamay Gamba Toro, y que revisado el aplicativo de esa entidad se constató el dictamen Número 015408-2021 de julio 22 de 2021 proferido por la Junta Regional de Calificación de invalidez con fecha de notificación del 23 de los mismos mes y año; además correo electrónico de agosto 19 de 2021 de esta regional remitiendo *“listado para el pago a favor de la Junta Nacional y así poder remitir los expedientes”*, sin contar *“factura por concepto de honorarios que deba cancelar esta sociedad a favor de las Juntas de Calificación de Invalidez”*. De este modo solicitó la declaración de improcedencia.

La Junta Regional de Calificación de Invalidez transcribe el artículo 2.2.5.1.41 del decreto 1072 de 2015 para indicar que hasta tanto COLPENSIONES no les remita el comprobante de consignación de honorarios *“no es posible la remisión del expediente”*.

### III. CONSIDERACIONES

#### 1. Procedencia:

La acción de tutela consagrada en el art. 86 de la Constitución Nacional, es un mecanismo subsidiario y residual instituido para la defensa de los Derechos Fundamentales de las personas cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por las autoridades públicas y excepcionalmente por los particulares autorizados por la ley, procedencia que además se encuentra reglamentada conforme a lo establecido en el artículo 5 y 42 del decreto 2591 de 1991.

#### 2. Legitimación:

**Por activa:** Conforme lo establece el artículo 10 inciso 1º del Decreto 2591 de 1991, el señor Luis Jamay Gamba Toro, está legitimado para reclamar la protección de los derechos presuntamente vulnerados, pues es el titular de los mismos los cuales se pretende su protección constitucional, protección que a su vez se reclama a través de representante judicial, apoderamiento que se encuentra acreditado en el expediente, mediante poder debidamente otorgado.

**Por Pasiva:** La acción se dirige en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones -Colpensiones, la cual conforme al, Decreto 309 de 2017. Artículo 1º. Es una Empresa Industrial y Comercial del Estado organizada como entidad financiera de carácter especial, vinculada al Ministerio del Trabajo, para que ejerza las funciones señaladas en el presente decreto y en las disposiciones legales vigentes, con la finalidad de otorgar los derechos y beneficios establecidos por el Sistema General de Seguridad Social consagrado en el artículo 48 de la Constitución Política.

**3. 2. Competencia: Competencia:** De conformidad con el Decreto 333 de 2021, debe manifestarse que si la acción de tutela se promueve contra cualquier autoridad, organismo o entidad pública del orden nacional su conocimiento en primera instancia, será competencia de los Jueces del Circuito o con igual categoría, en consecuencia de ello debe manifestarse que la resolución del conflicto es competencia de este judicial, además claro está, de la previsiones dadas por la Corte Constitucional en relación con el conocimiento de las acciones de tutela por los jueces constitucionales a prevención

#### 4. Lo que se encuentra probado:

Con las pruebas allegadas pueden darse por probados los siguientes hechos:

- Que el señor Luis Jamay Gamba Toro mediante dictamen 015408-2021 expedido el día 22 de Julio de 2021, La Junta Regional de Calificación de invalidez de Caldas, fue calificado con una pérdida de la capacidad laboral del 30.63%, y una fecha de estructuración del 15 de octubre de 2020.<sup>1</sup>
- El día 3 de agosto de 2021, el accionante remitió a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Caldas recurso de apelación frente a la calificación de invalidez efectuada.<sup>2</sup>
- El día 19 de agosto de 2021 la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Caldas remite a COLPENSIONES el listado para que realicen el pago a favor de la Junta Nacional para remitir los expedientes, relacionando con el No. 15408 al señor Luis Jamay Gamba Toro. <sup>3</sup>
- Que a la fecha de proferirse la presente decisión no se ha dado trámite a la inconformidad presentada al dictamen.

## **5. Problema Jurídico:**

De acuerdo a la situación fáctica plantada, corresponde al Despacho determinar si con ocasión de la conducta observada por la entidad accionada y la vinculada se vulnera los derechos fundamentales del señor Luis Jamay Gamba Toro y, si es procedente concederse el amparo Constitucional solicitado.

## **6. Normatividad y precedentes jurisprudenciales aplicables al caso concreto:**

### **6.1. Debido proceso administrativo.**

El derecho fundamental al debido proceso tiene su fundamento en el artículo 29 de la Constitución y envuelve en si otros derechos y principios también fundamentales, pues se constituyen en la esencia misma del modelo de Estado de Derecho liberal clásico y que fueran incorporados en el modelo de Estado Social de Derecho como trascendencia de aquel, los cuales son el principio de legalidad, la igualdad ante la ley y el derecho de audiencia o defensa, así como también el principio de publicidad, de

---

<sup>1</sup> Anexo 02-08

<sup>2</sup> Anexo02

<sup>3</sup> Anexo07 y 11

ahí que la vulneración de este derecho fundamental al debido proceso se constituye en la vulneración misma de los cimientos de nuestro Estado Social de Derecho.

Ahora bien, este derecho fundamental no sólo es de aplicación en el ámbito judicial sino que también se extiende a los procesos y procedimientos administrativos, y más aún, no se decanta en su verificación en los procesos disciplinarios o fiscales que adelanta el Estado frente a sus servidores públicos, los cuales tiene como nota distintiva la búsqueda de responsabilidad de los mismos por sus actos u omisiones, sino que también tiene pleno asidero en los trámites que adelantan los administrados ante las autoridades públicas.

En este punto, también ha sido reiterada la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el llamado debido proceso administrativo, al decir de esta corporación en Sentencia T-909 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo:

*“El derecho constitucional fundamental a la garantía del debido proceso en actuaciones administrativas está contemplado en el artículo 29 superior y ha sido protegido por la Corte Constitucional en múltiples ocasiones, por lo que al respecto existe ya una línea jurisprudencial bastante consolidada<sup>4</sup>. Ha dicho la Corporación que esta garantía comprende un grupo de cautelas de orden sustantivo y de procedimiento sin presencia de las cuales no resultaría factible asegurar la vigencia del Estado social de derecho ni proteger los derechos constitucionales fundamentales de las personas<sup>5</sup>.”*

El núcleo esencial de protección de este derecho fundamental, es la verificación de la aplicación del principio de legalidad en todas las actuaciones que despliega la administración frente a los destinatarios de sus decisiones, sean estas de carácter general o abstracto, bien que sean particulares o concretas, y que su producción, no corresponda a un juicio arbitrario del funcionario que lo expide, sino que debe estar sujeto a los procedimientos señalados en la ley<sup>6</sup>, pues cada competencia ejercida por las autoridades públicas debe estar previamente señalada en la ley, como también las funciones que les corresponden y los trámites a seguir antes de adoptar una determinada decisión, según lo ordenan el artículo 4º y 122 de la Constitución Nacional.

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencias T-048 de 2008; T-828 de 2008; T-917 de 2008; T-653 de 2006; T-1308 de 2005; T-849 de 1999

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-828 de 2008.

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-917 de 2008. En aquella ocasión le correspondió a la sala de Revisión determinar si en el caso sub iudice la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales de Tunja, al abstenerse de levantar las medidas cautelares que recaían sobre bienes y derechos sucesorales del peticionario “pese a existir proceso contencioso administrativo atacando el mandamiento de pago y la decisión negativa a las excepciones” había desconocido los derechos constitucionales fundamentales del actor y se procedía conferir la tutela como mecanismo transitorio para resolver un perjuicio irremediable. La Corte efectuó un conjunto de consideraciones muy importantes respecto de la importancia de respetar el debido proceso en las actuaciones administrativas y resolvió conceder el amparo invocado.

Ha definido la corporación constitucional éste derecho<sup>7</sup> como “el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, que guardan relación directa o indirecta entre sí, y cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”<sup>8</sup>; delimitando su objeto a la procura del “ordenado funcionamiento de la administración, la validez de sus actuaciones, y salvaguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”<sup>9</sup>.

## **6.2. Recursos Contra dictámenes proferidos por la Junta Regional de Calificación de Invalidez.**

Los recursos de impugnación que son procedentes contra los dictámenes proferidos por la Junta de Calificación de Invalidez su trámite se encuentra consagrado en el art. 2.2.5.1.41 del Decreto 1072 de 2015, así:

*“...Recurso de reposición y apelación. 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*

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-653 de 2006. Por medio de esta sentencia la sala de Revisión resolvió que cuando se declara la insubsistencia de un funcionario que desempeñaba en provisionalidad un cargo de carrera mediante acto administrativo no motivado, se vulneran los derechos constitucionales fundamentales al debido proceso y a la igualdad.

<sup>8</sup> Ver sentencia T-552 de 1992. En esta providencia se indicó también que “El proceso administrativo, denominado antes procedimiento administrativo, para diferenciarlo del proceso judicial, en tanto, este último, tenía por finalidad la cosa juzgada; comprende el conjunto de requisitos o formalidades anteriores, concomitantes o posteriores, que establece el legislador para el cumplimiento de la actuación administrativa, y los procedimientos, o pasos que debe cumplir la administración para instrumentar los modos de sus actuaciones en general”.

<sup>9</sup> *Ibid.*

*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 de la Junta Nacional.*

*“...”*

El Decreto No. 1352 de 2013 reglamento el funcionamiento de la Juntas de Calificación de Invalidez señalando en el art. 2º las personas interesadas en el dictamen i) la persona objeto de dictamen o sus beneficiarios en caso de muerte; ii) la Entidad Promotora de Salud; iii) La Administradora de Riesgos Laborales; iv) La Administradora de Fondo de Pensiones o Administradora de Régimen de Prima Media; v) el Empleador y por último vi) la compañía de seguros que asuma el riesgo de invalidez, sobrevivencia y muerte.

A su vez, el art. 20 ibídem regula los honorarios a favor de las Juntas Regionales y Nacionales de calificación de invalidez:

*“... Honorarios. 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 por el solicitante....”*

## **7.- ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO:**

Descendiendo al caso concreto, se tiene que el señor Luis Jamay Gamba Toro, el día 6 de septiembre de 2021 instauró acción de tutela en contra de la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES, en busca de la protección de los derechos fundamentales de debido proceso, en razón a que al momento de su presentación la entidad accionada no había realizado el pago correspondiente a favor de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez para que así la Junta Regional de Calificación de invalidez de Caldas enviará el expediente contentivo de la calificación

de la pérdida de capacidad efectuada el día 22 de julio de 2021 en el que califico a la accionante con un 30.63% y con fecha de estructuración a partir del 15 de octubre de 2020 ante, ello no obstante haberse presentado manifestación de inconformidad al dictamen dentro del término fijado por la ley - artículo 142 del decreto 019 de 201-

Así las cosas, tenemos que: i) La Junta Regional de Calificación de Invalidez de Caldas profirió dictamen No. 015408-2021 determinando el origen y la pérdida de capacidad laboral y ocupacional del señor Luis Jamay Gamba Toro, solicitada por Colpensiones; ii) el dictamen fue notificado al señor Gamba Toro el 23 de julio de 2021; iii) el 3 de agosto de 2021 el señor Luis Jamay Gamba Toro remitió a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Caldas, manifestación de inconformidad al dictamen iii) El 19 de agosto de 2021 La Junta Regional de Calificación de Invalidez remite a COLPENSIONES la relación para el pago de honorarios ante la Junta Nacional, donde se incluyó al aquí accionante: iv) Que COLPENSIONES no ha enviado a la Junta Regional de Calificación de Invalidez el comprobante de pago de los honorarios como lo dispone el art. 2.2.5.1.41 del Decreto 1072 de 2015, para que pueda proceder a enviar el expediente a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez y v) atendiendo los postulados fijados jurisprudencialmente en relación con el derecho al debido proceso esto es *el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, que guardan relación directa o indirecta entre sí, y cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal*; advierte este judicial que COLPENSIONES incumple con su deber de cancelar los honorarios para que la Junta Regional de Calificación de Invalidez pueda remitir el expediente del señor Luis Jamay Gamba Toro a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez. Presupuestos facticos en mención que indefectiblemente acarrea la vulneración del derecho constitucional petitionado.

Así pues, a juicio de este juez constitucional, con los elementos arriados al cartulario, y de su contrastación con las normas y jurisprudencia vigente se logra establecer que el actuar de la accionada, COLPENSIONES es arbitrario ante el no pago de los respectivos honorarios para que la Junta Nacional de Calificación de Invalidez decida la impugnación al dictamen proferido por la Junta Regional de Caldas, lo que deviene en la vulneración flagrante del derecho Fundamental al Debido Proceso y que es objeto de protección mediante esta vía procesal.

Por tal motivo, se tutelaré el derecho fundamental de petición y en consecuencia, se ordenará a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES - si no lo ha hecho, para que en el término de 24 Horas siguientes

a la notificación que se haga de esta providencia, disponga el pago a favor de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez y remita la constancia de ello a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Caldas, y está al día siguiente de recibir la certificación de pago deberá remitir a la Junta Nacional de Invalidez el expediente contentivo de la calificación de invalidez del señor Luis Jamay Gamba Toro a fin de que se surta el trámite de inconformidad frente al dictamen No. 015408-2021, remisión que deberá ser comunicada a la accionante al día siguiente de su envío, ello de conforme a las razones expuesta en la motivación de esta sentencia.

Por lo expuesto, el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Manizales, Caldas, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Constitución y la Ley,

## **FALLA**

**PRIMERO: TUTELAR** el derecho fundamental del DEBIDO PROCESO del señor JOSE JAIMAY GAMBA TORO frente a la vulneración efectuada por la Administradora Colombiana de Pensiones –COLPENSIONES, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: ORDENAR** a la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES, si no lo ha hecho, para que en el término de 24 Horas siguientes a la notificación que se haga de esta providencia, disponga el pago de honorarios a favor de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez y remita la constancia de ello a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Caldas.

**TERCERO: ORDENAR** a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DE CALDAS para que al día siguiente de recibir la certificación de pago remita a la Junta Nacional de Invalidez el expediente contentivo de la calificación de invalidez del señor Luis Jamay Gamba Toro a fin de que se surta el trámite de inconformidad frente al dictamen No. 015408-2021, remisión que deberá ser comunicada a la accionante al día siguiente de su envío, ello de conforme a las razones expuesta en la motivación de esta sentencia.

**PARAGRAFO: ORDENAR** a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ que una vez remita el expediente a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez de Caldas, informe de tal situación al accionante, lo cual deberá hacerse en el término de un día contado a partir de la remisión efectuada.

**CUARTO: PREVENIR** a las entidades accionadas para que, en lo sucesivo, garanticen de forma inmediata los derechos fundamentales sin que sea necesario, un requerimiento judicial en sede tutelar. (Art. 52 Decreto 2591 de 1991).

**QUINTO: NOTIFICAR** a las partes por el medio más expedito y eficaz, con la advertencia que podrá ser impugnado este fallo dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación.

**SEXTO: ENVIAR** el expediente a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión, en caso de no ser impugnado.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**JUAN FELIPE GIRALDO JIMENEZ  
JUEZ**

**Firmado Por:**

**Juan Felipe Giraldo Jimenez  
Juez  
Civil 06  
Juzgado De Circuito  
Caldas - Manizales**

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:

**545240d6bdcbe609b006f211db140c7821c8ee3d06d8d72666d4448da56ed2d1**

Documento generado en 13/09/2021 11:57:20 AM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**