



JUZGADO PRIMERO PENAL DEL CIRCUITO PARA ADOLESCENTES CON FUNCIÓN DE  
CONOCIMIENTO DE MANIZALES CALDAS

**ACCIÓN DE TUTELA – PRIMERA INSTANCIA**

Radicación: 17001-31-18-001-2020-00055-00  
Accionante: Francia Helena Restrepo Rivera  
C.C. 30.337.388  
Apoderada: Luz María Ocampo Pineda  
C.C. 30.327.768 T.P. 106.458 CSJ  
Accionado: Administradora Colombiana de Pensiones -Colpensiones  
Vinculada: Junta Regional de Calificación de Invalidez de Caldas  
Providencia: Sentencia No. **033**

**Manizales, Caldas, veintiocho (28) agosto de dos mil veinte (2.020)**

**I. TEMA A DECIDIR**

Dentro del término legal procede el Despacho a decidir la acción de tutela interpuesta por la señora Francia Helena Restrepo Rivera, a través de apoderada judicial, en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, trámite al que fue vinculada la Junta Regional de Invalidez de Caldas.

**II. ANTECEDENTES**

**1. DERECHOS CONSTITUCIONALES PRESUNTAMENTE VULNERADOS, IDENTIFICACIÓN DE LA ACCIONANTE, HECHOS Y PRETENSIONES.**

La señora Francia Helena Restrepo Rivera, titular de la cédula de ciudadanía No. 30.337.388, quien acude a este trámite a través de la abogada Luz María Ocampo Pineda, con C.C. 30.327.768 y T.P. 106.458 CSJ, parte que dice recibir notificaciones en la Carrera 24 No. 22 – 36 Of. 406 de la ciudad de Manizales, Caldas, en los teléfonos 3108941743 – 8848728 y, en el correo electrónico asesoraenpensiones@hotmail.com.

Relata la apoderada que, su cliente se encuentra afiliada a Colpensiones y que, debido a sus persistentes quebrantos de salud, inició trámite de calificación de su pérdida de la capacidad laboral, cuyo dictamen le fue notificado en el mes de junio del año en curso, obteniendo una calificación de 26.84%, ante lo cual, el día 24 de junio de 2020, presentó el correspondiente recurso de inconformidad, pese a lo cual, a la fecha su expediente no ha sido remitido a la junta regional de calificación de invalidez de Caldas, incumpliendo así el contenido del Artículo 142 del Decreto Ley 019 de 2012 y, por ende transgrede así los derechos fundamentales de su prohijada la debido proceso, a la seguridad social y a la igualdad, por lo que acude ante el Juez Constitucional para que le ordene a la entidad accionada remitir el expediente a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Caldas, dentro del término que el Despacho señale, con el objeto que se resuelva la manifestación de inconformidad presentada frente al dictamen DML-3000 del 24 de abril de 2020.

**2. LA IDENTIFICACIÓN DE LA ACCIONADA Y LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

**2.1. COLPENSIONES**

El doctor Juan Miguel Villa Lora, se desempeña como Presidente de la entidad, recibe notificaciones en la carrera 10 No. 72 – 33, Torre B, Piso 11, Bogotá D.C.

En esta oportunidad por conducto de la Directora de Acciones constitucionales, allegó su respectivo pronunciamiento, en virtud del cual sostuvo que, al revisar sus sistemas de información logró evidenciar que la accionante el día 24 de junio del año en curso, presentó recurso al resultado del dictamen PCL que obtuvo, alegando la improcedencia de la acción de tutela, al considerar que, este caso debe ser conocido por la jurisdicción ordinaria.

De manera posterior, allegó alcance a su informe inicial, en virtud del cual, logró acreditar que había procedido a cancelar de manera anticipada los honorarios a la Junta Regional de Invalidez de Caldas, para dar trámite a la inconformidad de la señora Restrepo Rivera y, que se encontraba en curso la remisión del expediente a la mencionada junta.

## **2.2. JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DE CALDAS**

La Junta está dirigida por el doctor José Fernando Jiménez Vélez, quien indicó que, a la fecha no le ha sido enviado por parte del Colpensiones el expediente de la señora Restrepo Rivera, motivo por el cual, considera carecer de competencia para pronunciarse sobre los hechos objeto de debate.

## **3. SÍNTESIS DE LA ACTUACIÓN Y TRÁMITE EN EL JUZGADO**

La acción de tutela de la referencia fue admitida mediante Auto No. 205 del día 19 de agosto del año en curso, en virtud del cual, se corrió el traslado de rigor a la entidad demandada, para que ejerciera su defensa conforme a lo hechos expuestos por la parte actora, además, se dispuso la vinculación de la Junta Regional de Invalidez de Caldas, al considerar que tiene un interés legítimo dentro de este trámite.

## **III. PRUEBAS**

### **DE LA PARTE ACCIONANTE**

- Copia poder especial en favor de la abogada Luz María Ocampo Pineda, para interponer la presente acción de tutela.
- Copia cédula de ciudadanía señora Restrepo Rivera.
- Copia del Dictamen DML – 3000 del 24 abril de 2020.
- Copia del formato de presentación de la inconformidad del dictamen con fecha de recibido 24 de junio de 2020.

### **DE LA PARTE ACCIONADA**

#### **COLPENSIONES**

- Copia del Oficio ML-H 31529 del 10 de agosto de 2020, en virtud de la cual, se cancelan unos honorarios a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Caldas, incluidos los de la aquí accionante.
- Copia Oficio 2020\_8125435 / 2020\_8074738 del día 24 de agosto de 2020, a través del cual, la entidad le informa a la apoderada de la accionante que trámite esta imprimiendo a su solicitud.

## **IV. CONSIDERACIONES**

### **1. DE LOS PRESUPUESTOS PROCESALES Y DE LA ACCIÓN DE TUTELA**

Este Despacho es competente para tramitar la presente Acción de Tutela, de conformidad con el artículo 1 del Decreto 1983 de 2017, por medio del cual se establecen las reglas para el reparto de la misma.

Adicionalmente, en los términos de los Artículos 86 de la Carta Política y 1º del Decreto 2591 de 1991, toda persona tiene derecho a ejercer la acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la salvaguarda inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública, o de los particulares.

## 2. PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde al Despacho establecer si Colpensiones y/o la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Caldas, han vulnerado los derechos fundamentales de la señora Francia Helena Restrepo Rivera, al no haber dado trámite a la inconformidad que presentó al Dictamen DML – 3142 de 2020, desde el pasado día 24 de junio de 2020.

## 3. VALORACIÓN DE LA PÉRDIDA DE LA CAPACIDAD LABORAL

El derecho a la valoración de la pérdida de la capacidad laboral es un derecho autónomo, justiciable mediante acción de tutela. La vulneración del derecho puede consistir en omitir la realización de la valoración o dilatar la calificación, “pues de no practicarse a tiempo, en algunas ocasiones, puede causar el empeoramiento de la condición física o mental del asegurado”<sup>1</sup>:

“En síntesis, por la importancia de la valoración de la pérdida de capacidad laboral en materia constitucional, este Tribunal ha aceptado que las controversias jurídicas sobre estas, se desenvuelvan a través de la tutela, siempre que se reúnan los requisitos propios de la acción. Es decir, si en el caso concreto se demuestra que no existe una acción idónea o efectiva para resolver una solicitud de valoración de pérdida de capacidad laboral, o aunque exista, subsiste el riesgo de que se presente un perjuicio irremediable, estas controversias se pueden tramitar a través del amparo constitucional<sup>2</sup>.”

La Corte Constitucional admite que la acción de tutela es procedente en estos casos, por las siguientes razones<sup>3</sup>:

- Omitir, demorar o interponer obstáculos para la práctica de la calificación del origen de la enfermedad o de la pérdida de la capacidad laboral compromete el derecho a la seguridad social de la persona, ya que esta valoración permite determinar si le asiste el derecho a las prestaciones asistenciales o económicas que contemplan las normas y cuál entidad debe asumirlas, en este sentido, se ha afirmado que la calificación es un derecho autónomo de todos los afiliados al Sistema de Seguridad Social<sup>4</sup> y una garantía para la materialización de otras prerrogativas fundamentales como la salud, la vida digna y el mínimo vital<sup>5</sup>.
- Las personas en situación de discapacidad gozan de una especial protección constitucional, aseveración que está soportada en la Constitución Política y el bloque de constitucionalidad.

---

<sup>1</sup> Ibídem.

<sup>2</sup> Sentencia T-399-15.

<sup>3</sup> Ibídem.

<sup>4</sup> Cita de cita, Sentencia T-399-15. En la misma dirección dijo la Corte Constitucional en la sentencia T-574-15: “Por tanto, la calificación de la disminución física sobrevenida a una persona, constituye una prerrogativa de gran importancia pues, por medio de ella puede materializar el derecho y acceso a otros servicios y auxilios que permiten paliar las contingencias sufridas, habida cuenta que por medio de esta es posible determinar qué tipo de prestaciones le asisten”.

<sup>5</sup> Sentencia T-574-15.

- Otorgar una prestación económica por el acaecimiento del riesgo de enfermedad o invalidez tiene por objetivo ofrecer un sustento a la persona que se enfrenta a la imposibilidad de proveerse por sus propias fuerzas de lo necesario para cubrir las necesidades básicas.

Es necesario insistir en el criterio jurisprudencial según el cual, la vulneración del derecho a la calificación de la pérdida de la capacidad laboral ocurre especialmente cuando en el trámite de la solicitud del afiliado no se observan los principios que lo gobiernan, en especial, aquellos relativos a la celeridad e integralidad, porque no se efectúa el dictamen con prontitud o éste no comprende la historia clínica completa del afiliado. El trabajador, reitera la Corte Constitucional, tiene derecho a que el proceso de calificación se haga de manera oportuna, y el dictamen sea el resultado de la valoración íntegra y objetiva de la patología.

#### **4. EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD SOCIAL Y AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO.**

La seguridad social en el ordenamiento jurídico colombiano está consagrada como un verdadero derecho fundamental. Según el artículo 48 de la Carta Política, el Estado garantizará a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social.

El Sistema de Seguridad Social tiene por objeto proteger a las personas que por causa de la vejez, del desempleo o de una enfermedad o incapacidad laboral, no pueden obtener los medios de subsistencia que le permitan llevar una vida digna, protege, además, a las personas que dependían económicamente de quien recibía una pensión y se encuentran en dichas circunstancias.

La jurisprudencia constitucional ha destacado que la institucionalización de un sistema de esta índole tiene como fundamento la obligación estatal de asegurar “un mayor grado de libertad, en especial, a favor de aquellas personas ubicadas en una situación de desventaja social, económica y educativa” y en “la necesidad de compensar los profundos desequilibrios en relación con las condiciones de partida mediante una acción estatal eficaz”.

Con fundamento en esta conexión directa con valores superiores ha entendido la jurisprudencia que tal derecho tiene carácter fundamental y ha establecido las pautas que en materia de debido proceso administrativo deben atender las entidades o autoridades del Sistema de Seguridad Social, en los trámites que adelantan. Sobre las garantías que comprende el debido proceso ha señalado la Corte Constitucional:

“El artículo 29 de la Constitución Política consagra el derecho al debido proceso, tanto en actuaciones judiciales como administrativas. En este orden de ideas, se trata de una garantía de los administrados en la medida en que asegura que todo acto proferido por las autoridades será sometido a las disposiciones legales.

Por lo tanto, el derecho al debido proceso administrativo exige que los actos que sean proferidos por la administración deben realizarse: “(i) sin dilaciones injustificadas; (ii) bajo el procedimiento previamente definido en las normas; (iii) por la autoridad competente; (iv) de acuerdo a las formas propias de la actuación administrativa previstas en el ordenamiento jurídico y con total respeto de las disposiciones normativas sobre las que se basa; (v) en acatamiento del principio de presunción de inocencia; (vi) respetando el derecho de defensa y (vii) reconociendo el derecho a impugnar las decisiones que en su contra se profieran, al igual que la oportunidad de presentar y a controvertir pruebas y a solicitar la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso”. Véase la sentencia T-730 de 2012.

Con respecto a las garantías que comprende el debido proceso, la Corte Constitucional ha señalado:

“En el proceso de toma de decisiones administrativas deben observarse, por lo tanto, las exigencias mínimas que se desprenden del derecho al debido proceso frente a las actuaciones de la administración y los principios que rigen el ejercicio de la función pública, como la igualdad, la imparcialidad, la publicidad y la eficacia (artículo 209, inciso 1, C.P.). Con respecto a la transparencia y al manejo de la información – aspectos ambos relevantes en el presente proceso – no sobra resaltar lo importante que resulta su acatamiento. La transparencia del proceso decisorio no sólo facilita su inteligibilidad para el ciudadano, sino que promueve un trato digno y justo de la persona solicitante. Lo contrario es instaurar un proceso secreto e incontrolable en el que el ciudadano ignora la forma y las razones que llevan a la administración a una decisión con implicaciones vitales para el solicitante. Un proceso poco o nada transparente, impide al interesado participar en la administración racional de su caso y adoptar las decisiones informadas pertinentes frente a las diversas alternativas de acción que le abre la actuación estatal. En tales circunstancias el participante se percibe a sí mismo como un objeto manipulable por el sistema. En orden a evitar esta sensación de alienación, los particulares que acuden ante la administración pública para tramitar peticiones generales o particulares deben contar con la suficiente información sobre la materia a decidir así como sobre el proceso decisorio que es debido en su caso”.

Un aspecto más merece especial atención. Sobre el principio de celeridad en la actuación administrativa, la Constitución Política, en el Capítulo V, artículo 209, dispone que “la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad...”.

Para la Corte Constitucional estos principios, pero en especial el de eficacia y celeridad, guardan estrecha relación con el debido proceso administrativo, ya que la función administrativa tiene por objeto materializar los fines del Estado y estos preceptos implican para la autoridad la obligación de que las actuaciones públicas produzcan resultados concretos y oportunos:

“El principio de eficacia administrativa es un instrumento complementario de la celeridad que demanda el debido proceso en las actuaciones administrativas, que coadyuva a que los deberes y obligaciones de las autoridades garanticen el núcleo central del debido proceso y hagan realidad los fines para los cuales han sido instituidas. La eficacia comporta para la Administración Pública la posibilidad de dar efectiva aplicación a las normas, principios y valores, establecidos en el texto constitucional”.<sup>6</sup>

## 5. PAGO DE HONORARIOS A LAS JUNTAS DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ

La Corte Constitucional en su vasta jurisprudencia, ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre quien es el responsable del pago de los honorarios de las Juntas de calificación de Invalidez, se destacan las siguientes líneas de la Sentencia T - 002 de 2007, cuyo ponente fue el H. Magistrado Nilson Pinilla Pinilla, así:

“La Corte Constitucional señaló, mediante sentencia C-164 de 23 de febrero 2000, M. P. José Gregorio Hernández Galindo, que a quien corresponde pagar el examen para calificar una invalidez es a la entidad de previsión o seguridad social correspondiente. Tal afirmación se hizo al declarar la inexecutable del aparte del artículo 43 del Decreto 1295 de 1994 que establecía: **“Controversias sobre la incapacidad permanente parcial. Los costos que genere el trámite ante las juntas de calificación de invalidez serán de cargo de quien los solicite, conforme al reglamento que expida el Gobierno Nacional.”**

La seguridad social es un servicio público obligatorio que debe garantizar derechos fundamentales de los trabajadores y de los discapacitados, (artículos 25 y 48 de la Constitución) y no es de recibo que la entidad de previsión o seguridad social a la que se encuentra afiliado el trabajador, le imponga la obligación de pagar por la realización de una valoración para determinar un porcentaje de incapacidad, cuando se necesite el dictamen que permita acceder a la pensión de invalidez”.

<sup>6</sup> Tal como está citado en la sentencia C-643 de 2012

## **6. DEBIDO PROCESO EN LOS TRAMITES QUE SE SURTEN ANTE LAS JUNTAS DE INVALIDEZ**

Otro punto que no ha sido pasado por alto por la máxima guardiana de la constitución, es el referente a la garantía del debido proceso dentro de los trámites que llevan a cabo las Juntas de Calificación de invalidez, así, por ejemplo, en la Sentencia T-093 de 2016<sup>7</sup>, sostuvo:

“Esta Corporación al desarrollar las normas mencionadas anteriormente ha establecido cuatro reglas, las cuales deben ser observadas por las Juntas de Calificación al momento de expedir los dictámenes de pérdida de la capacidad laboral. La primera regla establece que el trámite de calificación sólo puede adelantarse una vez se haya terminado la rehabilitación integral y el tratamiento o se compruebe la imposibilidad de realizarlo. El segundo parámetro establece que la valoración para determinar el estado de salud de la persona sea completa e integral; lo anterior implica el deber de las juntas de realizar un examen físico y el estudio de la historia clínica del paciente. La tercera regla señala que si bien los dictámenes de pérdida de la capacidad laboral no son considerados actos administrativos, los mismos deben estar debidamente motivados; esto implica que el dictamen debe contener los fundamentos de hecho y de derecho. La última regla supone un respeto por el derecho de defensa y contradicción de los interesados, de tal manera que se les brinde la posibilidad de controvertir todos los aspectos relacionados con el dictamen”.

## **V. CASO CONCRETO**

### **1. PRESENTACIÓN**

La señora Francia Helena Restrepo Rivera, debido a que, no estuvo conforme con el porcentaje de pérdida de la capacidad laboral que obtuvo, interpuso el correspondiente recurso de inconformidad al dictamen desde el día 24 de junio de 2020, razón por la cual, requiere que, Colpensiones se ciña al procedimiento que regula el Decreto 019 de 2012 y que, remita su expediente a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Caldas, para que esta resuelva la mencionada inconformidad.

Por su parte, Colpensiones acreditó que, efectuó el pago de manera anticipada de los honorarios a la Junta Regional de Calificación de Invalidez y, que estaba en proceso de remitir su expediente a la citada junta.

A su vez la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Caldas, fue enfática en sostener que, hasta el momento de emitir su intervención dentro del presente trámite, no había recibido en sus instalaciones el expediente médico laboral de la señora Restrepo Rivera.

### **2. VIOLACIÓN DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO DE LA SEÑORA FRANCIA HELENA RESTREPO RIVERA POR PARTE DE COLPENSIONES.**

Decantado lo que antecede, claro confluente que, Colpensiones ha transgredido la prerrogativa fundamental al debido proceso de la promotora de esta acción tuitiva; toda vez que, el dictamen DML – 3000 del 24 abril de 2020, en el cual fue calificada con un porcentaje PCL 26.84%, fue objeto de recurso por la misma, al encontrarse inconforme con la decisión de la entidad, motivo por el cual la accionada, a partir de ese momento, debía ceñirse a lo contemplado en el Artículo 142 del Decreto 019 de 2012, que reza:

“Calificación del Estado de Invalidez... 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

---

<sup>7</sup> M.P. Alejandro Linares Cantillo

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". (Subraya propia)

Ante lo cual, el Despacho estima que, se han superado ampliamente los términos previstos en la norma, en cuanto el recurso de inconformidad presentado por la apoderada de la interesada fue radicado en la entidad desde el día 24 de junio del año en curso. Pese a lo anterior, Colpensiones acreditó haber cancelado de manera anticipada los honorarios a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Caldas, tal y como lo ordena el Artículo 20 del Decreto 1352 de 2013, sin embargo, no logró evidenciar la remisión del expediente médico laboral de la accionante a la Junta de Invalidez dentro del término ya resaltado.

Dicho lo anterior, corresponderá ordenarle a la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones que, dentro de los CINCO (05) DÍAS HÁBILES SIGUIENTES a la notificación de esta providencia, proceda a disponer lo necesario para la entrega del expediente médico laboral de la señora Francia Helena Restrepo Rivera en el domicilio de la Junta Regional de calificación de Invalidez de Caldas.

## VII. DECISIÓN

Por lo expuesto, administrando justicia, en nombre de la República y por mandato de la Constitución y la Ley, el **Juzgado Primero Penal del Circuito para Adolescentes con Función de Conocimiento de Manizales Caldas,**

### RESUELVE

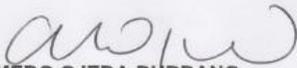
**PRIMERO. TUTELAR**, el derecho fundamental al Debido Proceso de la señora **Francia Helena Restrepo Rivera**, al establecer que, le está siendo vulnerado por la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, de conformidad a lo argumentado la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO. ORDENAR** a la Administradora Colombiana de Pensiones – **Colpensiones** que, dentro de los CINCO (05) DÍAS HÁBILES SIGUIENTES a la notificación de esta providencia, proceda a disponer lo necesario para la entrega del expediente médico laboral de la señora Francia Helena Restrepo Rivera en el domicilio de la Junta Regional de calificación de Invalidez de Caldas.

**TERCERO. DAR** cumplimiento al artículo 30 del Decreto No. 2591 de 1991, notificando este fallo a las partes intervinientes por el medio más eficaz, haciéndoles saber que la misma es susceptible de impugnación dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de este fallo.

**CUARTO. REMITIR** este expediente a la Honorable Corte Constitucional, para una eventual revisión de la sentencia, en caso de que no sea impugnada, conforme lo dispone el inciso 2 del artículo 31 del Decreto No. 2591 de 1991.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



OLMEDO OJEDA BURBANO  
JUEZ

**ACCIÓN DE TUTELA – PRIMERA INSTANCIA**  
17001-31-18-001-2020-00055-00  
**Sentencia No. 033**

**Apoderada:**

\_\_\_\_\_  
**Luz María Ocampo Pineda**  
C.C. 30.327.768 T.P. 106.458 CSJ  
Teléfono, 8848728 – 3108941743  
asesoraenpensiones@hotmail.com  
Manizales, Caldas

**Accionado:**

\_\_\_\_\_  
**Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones**  
notificacionesjudiciales@colpensiones.gov.co  
Manizales, Caldas

**Vinculado:**

\_\_\_\_\_  
**Junta Regional de Calificación de Invalidez de Caldas**  
juntacaldas@hotmail.com  
Manizales, Caldas