

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO JUZGADO DÉCIMO PENAL DEL CIRCUITO ESPECIALIZADO DE BOGOTÁ

Bogotá, D.C., catorce (14) de febrero de dos mil veintitrés (2023).

Radicación: Tutela 2023-00010
Accionante ALICIA GÓMEZ BARRERA
Accionadas: COLPENSIONES, JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ y
JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C.Y
CUNDINAMARCA
Decisión: IMPROCEDENTE POR HECHO SUPERADO

OBJETO

Emitir el pronunciamiento que en derecho corresponda, respecto de la acción de tutela incoada por la doctora **LUISA FABIOLA ROA SUÁREZ** identificada con la cédula de ciudadanía n° 52.382.466 y T.P n° 219.147 expedida por el C.S. de la Judicatura, como apoderada judicial de la señora **ALICIA GÓMEZ BARRERA** identificada con la cédula de ciudadanía n° 51.594.112 de Bogotá, contra la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES**, la **JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ** y la **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C. Y CUNDINAMARCA** por la presunta violación de los derechos fundamentales a la salud, vida digna e integridad personal (sic), debido proceso y petición.

HECHOS Y PRETENSIONES

Refiere la apoderada de la accionante, con fecha 5 de agosto de 2021 la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES** notificó el dictamen n° DML 4271368 del 9 de julio de 2021 por medio del

Radicado n°: TUTELA 2023-00010
Accionante: ALICIA GÓMEZ BARRERA
Accionada: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ y JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C. Y CUNDINAMARCA
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

cual se calificó la pérdida de capacidad laboral en un 38.40% y con fecha de estructuración 9 de julio del mismo año.

El 20 de agosto siguiente, indicó, bajo radicado n° 2021-9559946 se presento ante **COLPENSIONES** la inconformidad frente al dictamen al no haberse tenido en cuenta las patologías que su representada padece tales como: *otras encefalitis mielitis y encefalomiélitis; polineuropatía no especificada; hipertensión esencial primaria; vértigo periférico; trastorno de ansiedad; episodio depresivo moderado; trastorno de adaptación; hipotiroidismo y afaxia cerebelosa.*

El 25 de junio de 2022 la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca emitió el dictamen n° 51594112-4791 de pérdida de la capacidad laboral otorgando un 75.52%, con fecha de estructuración 12 de febrero de 2021, por lo que, el 5 de julio de 2022 **COLPENSIONES** radicó recurso de apelación contra el referido dictamen, hecho que la Junta Regional notificó a las partes interesadas, mediante oficio del 3 de septiembre del mismo año.

El 13 de octubre siguiente bajo radicado n° 2022-14962448 se radicó ante **COLPENSIONES** el pago de los honorarios con el fin de que la **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C. Y CUNDINAMARCA** remitiera el expediente junto con dicha cancelación, a la **JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ**, conforme al debido proceso en cuanto fue la entidad accionada la que interpuso el recurso.

El 2 de noviembre posterior -2022-, **COLPENSIONES** mediante oficio BZ2022_14991683-3158205 luego de reseñar el procedimiento seguido luego de que se le notificara el dictamen de pérdida de capacidad laboral del 75:52%, indicó: *“... para atender a la solicitud, el caso se escaló mediante requerimiento interno 2022-15327494, donde del área encargada informa que, al revisar los sistemas de información de la entidad no se evidencia solicitud de pago de honorarios, ni tampoco se le ha notificado a esta Administradora de Pensiones de*

Radicado n°: TUTELA 2023-00010
Accionante: ALICIA GÓMEZ BARRERA
Accionada: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ y JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C. Y CUNDINAMARCA
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

algún recurso interpuesto contra el dictamen emitido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, por lo tanto hasta que no se le notifique a esta administradora del recurso interpuesto frente a dicho dictamen y su respectiva solicitud de pago de honorarios a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, no procede el pago de honorarios ...”.

Comunicado con el que, considera la abogada, se vulnera el derecho fundamental al debido proceso de su representada, en atención a **COLPENSIONES** desconoce el recurso de apelación que radicó contra el referido dictamen, generando dilaciones injustificadas en el pago de honorarios a favor de la **JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ** y en el proceso de calificación de su mandante.

DERECHOS FUNDAMENTALES PRESUNTAMENTE VULNERADOS

De acuerdo con el escrito de demanda la apoderada judicial de la señora **ALICIA GÓMEZ BARRERA** considera vulnerados **los derechos** fundamentales de esta a la salud, vida digna e integridad física (sic), debido proceso y petición.

PRETENSIONES

La actora en tutela depreca del juez constitucional proteger los derechos fundamentales a la salud, vida digna, integridad física, debido proceso y petición de la señora **ALICIA GÓMEZ BARRERA**, y como consecuencia de ello ordenar a **COLPENSIONES** realizar el pago de honorarios a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez para que continúe con el debido proceso de calificación de su mandante; además, ordenar a la **JUNTA REGIONAL DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C. Y CUNDINAMARCA** remitir a la **JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ** el expediente completo con el fin de que sea calificada su mandante; y ordenar a la **JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ**, una vez recibido el expediente realizar la valoración respectiva y emitir dictamen de pérdida de la capacidad laboral.

Radicado n°: TUTELA 2023-00010
Accionante: ALICIA GÓMEZ BARRERA
Accionada: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ y JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C. Y CUNDINAMARCA
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

ACTUACIÓN PROCESAL

El 26 de enero del año que avanza, por reparto se recibió escrito de tutela elevado por la abogada **LUISA FABIOLA ROA SUÁREZ** identificada con la cédula de ciudadanía n° 52.382.466 y T.P n° 219.147 expedida por el C.S. de la Judicatura, como apoderada judicial de la señora **ALICIA GÓMEZ BARRERA** identificada con la cédula de ciudadanía n° 51.594.112 de Bogotá, en la misma fecha al evidenciar que con la demanda de tutela no se anexó el poder especial requerido para actuar extendido por la accionante a la apoderada, se inadmitió la tutela y se concedió el término de tres días a la abogada para subsanar el error.

Superado lo anterior, el 31 de enero del año en curso, se avoco conocimiento de la acción constitucional y se ordenó correr traslado del escrito de tutela a la demandada **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES**, a la **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C. Y CUNDINAMARCA** y a la **JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ** para el ejercicio del derecho de defensa y contradicción, librando vía correo electrónico, los oficios respectivos.

Respuestas de las entidades accionadas

ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES

La directora (a) de la Dirección de Acciones Constitucionales de la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES**, doctora **MALKY KATRINA FERRO**, al responder la demanda tutelar, inicialmente consideró pertinente señalar que lo solicitado por el accionante (sic) desnaturalizaba el mecanismo de protección de carácter subsidiario y residual frente a los derechos invocados cuando no han sido sometidos a los procedimientos pertinentes e idóneas para su solución.

Radicado n°: TUTELA 2023-00010
Accionante: ALICIA GÓMEZ BARRERA
Accionada: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ y JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C. Y CUNDINAMARCA
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

Sostuvo, la accionante fue calificada mediante dictamen 51594112-4791 del 25 de junio de 2022 por parte de la **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C. Y CUNDUNAMARCA**, por lo que la administradora se encuentra haciendo los trámites correspondientes para el pago de honorarios, lo cual evidencia que ha obrado de forma responsable y en derecho sin que exista vulneración alguna a los derechos del ciudadano (sic), quien debía agotar los procedimientos administrativos y judiciales dispuestos para tal fin y no reclamar su pretensión vía acción de tutela, la que no procede ante la existencia de otro mecanismo judicial, carácter que seguidamente se encargó de mencionar conforme está establecido en el artículo 6° del Decreto 2591, el canon 2° del código Procesal del trabajo y Seguridad Social y en apartes de la decisión de tutela de la Corte Constitucional¹, en armonía con lo que se ha reiterado acerca de la existencia de un perjuicio irremediable, para iterar la improcedencia de la acción de tutela.

Además, transcribió el contenido de algunas normas² que tratan sobre la naturaleza de las Juntas de Calificación para adentrarse en lo concerniente a la órbita de competencia del juez constitucional y concluir que, debía tenerse en cuenta que decidir de fondo las pretensiones del accionante (sic) y acceder a las mismas, invadía la órbita del juez ordinario y su autodomínio, pero además excedía las competencias del juez constitucional, en la medida que no se probó la vulneración a derechos fundamentales, ni la existencia de un perjuicio irremediable que haga viable proteger derecho alguno.

Con base en ello, solicitó se deniegue la acción de tutela contra **COLPENSIONES** por cuanto las pretensiones son abiertamente improcedentes, y tampoco se encuentra demostrado que la entidad haya vulnerado los derechos reclamados por el accionante, y al contrario, está actuando conforme a derecho.

¹ T-427 de 2018.

² Decreto Ley 019 de 2012 artículo 142, Decreto 1352 de 2013 artículos 4 y 13.

Radicado n°: TUTELA 2023-00010
Accionante: ALICIA GÓMEZ BARRERA
Accionada: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ y JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C. Y CUNDINAMARCA
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

LA JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ

El doctor CRISTIAN ERNESTO COLLAZOS SALCEDO, abogado de la Ala Cuarta de decisión de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, indicó que conforme a las manifestaciones de la actora en tutela al revisar su expediente encontró que:

i) se recibió pago de honorarios, momento para el cual no contaban con el expediente por parte de la Junta Regional, razón lo cual la entidad no pudo adelantar gestión alguna de calificación, dado que en este se encuentra toda la información pertinente para proceder; *ii)* el 3 de febrero del año en curso se materializó la referida remisión, y una vez recibido se procedió a efectuar el reparto correspondiente, el cual será asignado a la **sala de Decisión que corresponda** donde pasará a estudio por parte de los miembros de la Sala a la que sea asignado, quienes resolverán el recurso de apelación y emitirán, conforme los términos establecidos en el Decreto 1072 de 2015; *iii)* la responsabilidad de la Junta Nacional inicia en el momento en el que les es radicado el expediente; *iv)* la radicación del expediente no implica que de forma inmediata el médico ponente conozca el caso, pues lo hacen en orden de llegada de todas las juntas regionales del país, y una vez conocido el caso proceden con el trámite de calificación, ello bajo el entendido que todos los casos requieren la misma importancia por tratarse de persona que padecen alguna enfermedad, por lo que, reseñó, en este caso, la entidad tendrá en cuenta los diagnósticos de la paciente y revisará todo su historial clínico.

Adujo, en cumplimiento del procedimiento establecido en el Decreto 1352 de 2012 compilado en el Decreto 1072 de 2015, se citará a la paciente a valoración médica una vez se lleve a cabo la valoración y dentro de los términos establecidos en el artículo 2.2.5.1.36 de la última de las mencionadas reglamentaciones, se procederá a emitir el correspondiente dictamen de calificación. Resaltó, no se encuentran vencidos los términos establecidos en dicha norma, la cual transcribió.

Radicado n°: TUTELA 2023-00010
Accionante: ALICIA GÓMEZ BARRERA
Accionada: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ y JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C. Y CUNDINAMARCA
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

Informó, la **JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ** no es el superior jerárquico no administrativo de las Juntas Regionales ni de las entidades de seguridad social, por ello, dijo, no ostenta potestades disciplinarias ni sancionatorias respecto a los organismos de primera instancia.

Por ello, solicitó negar la acción de tutela dado que la entidad solo es responsable hasta que no se radica el expediente y por eso se encuentran realizando las gestiones tendientes a resolver el recurso de apelación, lo cual evidencia la no conculcación de derechos fundamentales de la accionante

LA JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C. Y CUNDINAMARCA

El 2 de febrero del año que avanza, el secretario principal de dicha junta, RUBEN DARIO MEJÍA ALFARO, al contestar la demanda de tutela se ocupó de relacionar el trámite adelantado por ellos con relación al caso, así: “(...) **(i)** *Esta Junta Regional profirió dictamen No. 51594112 – 4791 del 25 de junio de 2022 mediante el cual se calificaron los diagnósticos F03x – Demencia no especificada, enfermedad común; R268 - Otras anormalidades de la marcha y de la movilidad y las no especificadas, enfermedad común; G048 otras encefalitis, mielitis y encefalomiелitis, enfermedad común; (ii) El dictamen descrito fue notificado a todas las partes interesadas; (iii) El 05 de julio de 2022, la entidad Colpensiones interpone recurso de reposición en subsidio de apelación; (iv) Una vez confirmado el pago de honorarios por parte de la entidad Colpensiones **se procedió a radicar el expediente del paciente día 01 de febrero de 2023 en la Junta Nacional**, como se demuestra en la siguiente imagen -copio foto de la misma-; **El expediente se encuentra en poder de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, con el fin de que se le dé trámite al recurso de apelación (...)**”.*

Por ello, solicitó absolver de la presente acción a la junta regional, toda vez que ya cumplió con la remisión del expediente, e indicó, el cumplimiento de

Radicado n°: TUTELA 2023-00010
Accionante: ALICIA GÓMEZ BARRERA
Accionada: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ y JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C. Y CUNDINAMARCA
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

dicha acción se encontraba supeditado al pago de honorarios por parte de Colpensiones, circunstancia que una vez ocurrida y tan pronto se allegó el comprobante de pago la Junta envió el caso, razón por la que colige la existencia de un hecho superado por carencia actual de objeto, y por ello solicita la desvinculación de la Junta Regional de la presente acción constitucional, por cuanto no ha vulnerado derechos fundamentales y, al contrario, ha respetado el debido proceso.

ACERVO PROBATORIO

- 1.- Demanda presentada por la abogada **LUISA FERNANDA ROA SUÁREZ** como apoderada judicial de la **ALICIA GÓMEZ BARRERA** y sus anexos.
- 2.- Respuesta de **COLPENSIONES**.
- 3.- Respuesta de la **JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ**.
- 4.- Respuesta de la **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C. Y CUNDINAMARCA**.

CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

COMPETENCIA

De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Nacional, en armonía con los Decretos 2591 de 1.991, 1382 de 2.000 y 333 de 2021 artículo 1° numeral 2°, este despacho es competente para conocer la demanda de tutela interpuesta en contra de las **JUNTAS REGIONAL Y NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ** que son organismos del Sistema de la Seguridad Social del orden **nacional**, de creación legal, adscritas al Ministerio de Trabajo con personería **jurídica**, y la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES** empresa industrial y comercial del Estado del orden **nacional**, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente.

Radicado n°: TUTELA 2023-00010
Accionante: ALICIA GÓMEZ BARRERA
Accionada: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ y JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C. Y CUNDINAMARCA
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

DE LA LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA Y PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA

Legitimación por activa.

El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es un mecanismo de defensa al que puede acudir cualquier persona para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o particular.

Por su parte, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 señala que la acción de tutela puede ser ejercida (i) a nombre propio; (ii) a través de un representante legal; (iii) por medio de apoderado judicial; (iv) mediante un agente oficioso; o (v) por el Defensor del Pueblo o los personeros municipales. En el caso objeto de estudio, la acción de tutela fue presentada por la ciudadana **ALICIA GÓMEZ BARRERA** a través de su apoderada judicial, como titular de los derechos cuya protección se invoca, por lo que en el presente asunto existe legitimación en la causa por activa.

Legitimación por pasiva

La legitimación en la causa por pasiva en sede de tutela se refiere a la aptitud legal que tiene la persona contra la que se dirige la acción y quien está llamada a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, cuando resulte demostrada.

Según lo establecido en los artículos 5º y 13 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede contra cualquier acción u omisión en que incurra una autoridad pública o un particular. En este caso, la acción de tutela se dirige contra las **JUNTAS REGIONAL y NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ** y la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES -**

Radicado n°: TUTELA 2023-00010
Accionante: ALICIA GÓMEZ BARRERA
Accionada: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ y JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C. Y CUNDINAMARCA
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

COLPENSIONES, entidades públicas a la que se le acusa de incurrir en la vulneración de los derechos fundamentales de la actora en tutela.

Requisito de inmediatez.

Al respecto, se ha precisado que la protección de los derechos fundamentales, vía acción constitucional, debe invocarse en un plazo razonable y oportuno contado entre la ocurrencia del hecho generador de la transgresión y la interposición del amparo. Lo anterior, en procura del principio de seguridad jurídica y de la preservación de la naturaleza propia de la acción de tutela.

Conforme lo expuesto, en este caso, el requisito de inmediatez se encuentra cumplido dado que el actor en tutela en término prudente y razonable expuso ante el juez constitucional el hecho o la conducta que encontró era causa de la vulneración de derechos fundamentales en busca de su protección constitucional.

Requisito de subsidiariedad.

El artículo 86 de la Carta establece de manera clara que:

“(…) Toda persona tendrá 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 a su nombre, **la protección inmediata** de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

(…)

Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable (…)”.

Al respecto, a través de la jurisprudencia constitucional se ha advertido, de existir otro medio de defensa judicial, el presupuesto de subsidiariedad que rige la acción de tutela debe analizarse en cada caso concreto con el fin de determinar la idoneidad y eficacia del referido medio para lograr la

Radicado n°: TUTELA 2023-00010
Accionante: ALICIA GÓMEZ BARRERA
Accionada: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ y JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C. Y CUNDINAMARCA
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

protección pretendida en el contexto en el que se encuentra el sujeto activo de la acción.

Así, en los eventos en que el amparo proceda como mecanismo definitivo, ha precisado que la ineficacia y falta de idoneidad de los medios ordinarios de defensa con que cuente el accionante deben ser estudiados atendiendo el contexto del caso y las especiales condiciones del afectado, pues solo así, será posible determinar si tales mecanismos ofrecen una solución integral desde una dimensión constitucional y no meramente formal.

En palabras de la Corte “(...) *el medio de defensa ordinario debe estar llamado a proteger el derecho fundamental conculcado y, además, a hacerlo de manera oportuna, toda vez que, como ya ha sido señalado por esta Corporación, el Juez de tutela, al interpretar constitucionalmente asuntos laborales, no persigue la solución de un conflicto o diferencia entre el trabajador y el empresario para hallar la solución correcta, sino pretende, la definición de campos de posibilidades para resolver controversias entre derechos o principios fundamentales (...)*”³.

Por eso, en el evento en que la acción constitucional proceda como mecanismo transitorio, se requiere la configuración de un perjuicio irremediable, el cual, jurisprudencialmente se ha reiterado, debe ser *inminente* y *grave*, de allí que, las medidas para evitar su consumación obedezcan a los criterios de urgencia e impostergabilidad⁴. Sobre esa base, ha agregado la Corte que: “(...) (ii) *el estado de salud del solicitante y su familia; y (iii) las condiciones económicas del peticionario del amparo (...)*” constituyen criterios orientadores al momento de determinar la existencia o no de un perjuicio irremediable⁵. En este último escenario, la decisión de amparo constitucional tiene un alcance transitorio, en el sentido de que solo se mantiene vigente mientras la autoridad judicial competente decide de fondo sobre la acción ordinaria instaurada por el afectado.

³ Sentencia T- 064 de 2016 (M.P Luis Guillermo Guerrero Pérez).

⁴ Respecto de la urgencia precisó la Corte desde sus inicios que: “(...) *hay que instar o precisar (...)* su pronta ejecución o remedio”. Las medidas urgentes deben adecuarse a la inminencia del perjuicio y a las circunstancias particulares del caso. Y en cuanto a la impostergabilidad ha referido que “las medidas de protección “(...) *deben responder a condiciones de oportunidad y eficacia, que eviten la consumación del daño irreparable*”. Sentencias T-225 de 1993, T-107 de 2017, T- 064 de 2017, entre otras.

⁵ Sentencia T- 064 de 2017 (M.P Luis Guillermo Guerrero Pérez).

Radicado n°: TUTELA 2023-00010
Accionante: ALICIA GÓMEZ BARRERA
Accionada: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ y JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C. Y CUNDINAMARCA
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

Problema jurídico:

Con base en lo anterior, corresponde al despacho dar solución al siguiente problema jurídico:

1. Determinar si las accionadas vulneraron los derechos a la salud en conexidad con el de la vida digna, el debido proceso y de petición reclamados por la apoderada judicial de la accionante **ALICIA GÓMEZ BARRERA** por el hecho de que, específicamente la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES** desconoció la interposición del recurso de apelación contra el dictamen de pérdida de capacidad laboral de su representada y el pago de honorarios, lo que imposibilitó la remisión del expediente por parte de la **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C. Y CUNDINAMARCA** a la **JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ** para desatar la alzada y así lograr que se califique la pérdida de capacidad laboral en favor de su mandante.

Para la resolución de dicho asunto se analizarán los siguientes tópicos: **i)** el principio de subsidiariedad de la acción de tutela y sus excepciones en materia de dictámenes de pérdida de capacidad laboral; **ii)** el derecho a la seguridad social en conexidad con el de salud; **iii)** el contenido y alcance del derecho fundamental al debido proceso y su aplicación en materia administrativa; **iv)** el trámite de calificación de invalidez sobre la apelación del dictamen y el pago de honorarios; y **v)** la configuración de una carencia actual de objeto por hecho superado; y **vi)** la resolución del caso concreto.

El principio de subsidiariedad de la acción de tutela y sus excepciones en materia de dictámenes de pérdida de capacidad laboral.

En relación con este principio, la Corte Constitucional en Sentencia T-093 del 2016 esbozó:

Radicado n°: TUTELA 2023-00010
Accionante: ALICIA GÓMEZ BARRERA
Accionada: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ y JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C. Y CUNDINAMARCA
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

“(…) de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11⁶ y 40⁷ del Decreto 2463 de 2001 y en el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, la acción de tutela es improcedente para controvertir los dictámenes emitidos por las Juntas de Calificación de la Invalidez, en especial, si ésta se utiliza como vía principal y no residual o transitoria, puesto que a pesar de no ser actos administrativos, para resolver este tipo de controversias se debe acudir a la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral y de la seguridad social.

Ahora bien, la jurisprudencia constitucional al desarrollar el artículo 86 de la Carta, ha establecido como excepción a la regla general de improcedencia por subsidiariedad, la categoría de perjuicio irremediable, la cual flexibiliza la exigencia de acudir a los mecanismos ordinarios, a pesar de su idoneidad, y **permite una protección transitoria cuando sea inminente, grave y se requiera de medidas urgentes de protección.** Lo anterior, permite efectuar un examen de procedencia si bien riguroso, menos estricto, en especial, cuando se trate de sujetos de especial protección constitucional, en razón a sus condiciones de discapacidad, **debilidad, vulnerabilidad**, marginalidad o pobreza extrema, entre otras.

En suma, ante la existencia de otros mecanismos de defensa judicial se debe acreditar que los mismos son ineficaces para la protección de los derechos fundamentales, debido o que se está frente a la amenaza de un perjuicio irremediable. Dichas circunstancias, deben ser verificadas en el caso concreto, dentro del cual es imperioso evaluar con un rigor diferente las circunstancias de debilidad en que se puedan encontrar los solicitantes, en mayor medida, si además son sujetos de especial protección constitucional (...).”

En el caso de la actora en tutela **ALICIA GÓMEZ BARRERA**, se consignó en el libelo constitucional, que por el hecho de **COLPENSIONES** haber desconocido la interposición del recurso de apelación contra el dictamen de pérdida de capacidad laboral emitido por la **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C. y CUNDINAMARCA**, del 25 de junio de 2022, y por consiguiente utilizar tal hecho para dilatar el pago de honorarios, se retardó injustificadamente el trámite de envío del expediente por parte de la prenombrada Junta Regional a la **JUNTA**

⁶ **Artículo 11. Naturaleza jurídica de las juntas de calificación de invalidez.** Las juntas de calificación de invalidez son organismos de creación legal, autónomos, sin ánimo de lucro, de carácter privado, sin personería jurídica, cuyas decisiones son de carácter obligatorio. Sus integrantes son designados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de conformidad con lo señalado en el artículo 17 del presente decreto, no tienen el carácter de servidores públicos, no devengan salario, ni prestaciones sociales, sólo tienen derecho a los honorarios establecidos en el presente decreto.

Los dictámenes de las juntas de calificación de invalidez no son actos administrativos y sólo pueden ser controvertidos ante la justicia laboral ordinaria con fundamento en el artículo 2º del Código de Procedimiento Laboral.

⁷ **Artículo 40. Controversias sobre los dictámenes de las juntas de calificación de invalidez.** Las controversias que se susciten en relación con los dictámenes emitidos por las juntas de calificación de invalidez, serán dirimidas por la justicia laboral ordinaria de conformidad con lo previsto en el Código de Procedimiento Laboral, mediante demanda promovida contra el dictamen de la junta correspondiente. Para efectos del proceso judicial, el secretario representará a la junta como entidad privada del régimen de seguridad social integral.

Los procedimientos, recursos y trámites de las juntas de calificación de invalidez se realizarán conforme al presente decreto y sus actuaciones no constituyen actos administrativos.

Radicado n°: TUTELA 2023-00010
Accionante: ALICIA GÓMEZ BARRERA
Accionada: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ y JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C. Y CUNDINAMARCA
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ, para la resolución de la alzada y la determinación final de su pérdida de capacidad laboral, ello afectó sus derechos fundamentales a la salud, vida digna, debido proceso y petición, desconociéndose así sus graves afectaciones en salud que le han venido siendo diagnosticadas y que fueron la base para que se calificara con un 75.52% su pérdida de capacidad laboral.

Las circunstancias físicas y de salud de la actora en tutela, hacen posible concluir que los mecanismos ordinarios de defensa judicial no son eficaces para lograr la protección de sus derechos fundamentales. Adicionalmente, de acuerdo a lo establecido por el constituyente en el artículo 13, los actores deben gozar de una especial protección al encontrarse en circunstancias de debilidad manifiesta, razón por la cual, en sentir de esta funcionaria, la acción constitucional resulta procedente, más cuando, como en este asunto, **COLPENSIONES** bajo censurables maniobras dilatorias interpuso barreras administrativas que no pueden trasladarse a los usuarios, como es el retardar pago de los honorarios desconociendo su propia acción - interposición del recurso de apelación contra el dictamen emitido por la Junta Regional en favor de la accionante-, ello, a no dudarlo, constituye la manifiesta violación a sus derechos.

El derecho a la seguridad social.

El artículo 48⁸ Superior consagra el derecho a la seguridad social como una prerrogativa de rango fundamental que debe ser garantizada por el Estado Colombiano a todos los habitantes del territorio nacional, y cuyo carácter es irrenunciable. Además, en la mayoría de eventos, ocurre que de su efectiva prestación depende la materialización de otro tipo de derechos como la dignidad humana y el mínimo vital, en especial, si se le mira de cara al reconocimiento de las contingencias especiales de invalidez, vejez o muerte, en que se requiere el apoyo del Estado para lograr un equilibrio, bien en

⁸“La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley. (...) Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social. (...)”

Radicado n°: TUTELA 2023-00010
Accionante: ALICIA GÓMEZ BARRERA
Accionada: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ y JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C. Y CUNDINAMARCA
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

cuanto a calidad de vida del sujeto y/o su núcleo familiar, o ya en el ámbito económico, desde el punto de vista de la posibilidad de acceder a los recursos básicos de subsistencia de la persona.

En ese orden, puede afirmarse que los dictámenes de pérdida de capacidad laboral se constituyen en una de las típicas formas en que se alude al derecho fundamental a la seguridad social, básicamente porque lo que se busca con estos no es un mero concepto, sino verificar si de aquellos se desprende el eventual cumplimiento de uno los requisitos de base para que el calificado se haga acreedor a una pensión de **invalidéz**, precisamente como forma de ingreso fijo para sufragar las necesidades mínimas de quien ha perdido su capacidad para continuar laborando.

Por esta razón, la norma prevé diversas instancias en las cuales se puede verificar la pérdida de capacidad de quien pretende hacerse acreedor de un reconocimiento pensional de esta naturaleza, así, bajo los parámetros del artículo 41 la Ley 100 de 1993, se tiene que quienes están llamados en primera oportunidad a medir el grado de invalidez de una persona son, por regla general, la AFP a la cual se encuentre afiliada (*en aquellos eventos en que el riesgo o patología indica ser de origen común*), o la ARL (*cuando se trata de enfermedades⁹ o accidentes¹⁰ laborales o profesionales*).

De igual manera, el mentado Estatuto de la Seguridad Social contempla la posibilidad de controvertir el dictamen inicial, así: “(...) *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** (...)*”. Al respecto dijo la Corte Constitucional en la Sentencia T - 033 de 2016:

⁹ Artículo 4º Ley 1562 de 2012

¹⁰ Artículo 3º Ley 1562 de 2012

Radicado n°: TUTELA 2023-00010
Accionante: ALICIA GÓMEZ BARRERA
Accionada: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ y JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C. Y CUNDINAMARCA
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

“(…) Ahora bien, como se consagra en la Ley 100 de 1993 y en las demás normas que la complementan o modifican, el sistema distingue dos tipos de accidentes o enfermedades, según el riesgo al cual se expone una persona, esto es, el riesgo laboral frente a los denominados riesgos comunes. En el primero se agrupan los accidentes o enfermedades que sobrevienen por causa o con ocasión del trabajo, o como resultado de la exposición a factores de riesgos inherentes a la actividad laboral o al medio en el que trabajador se vio obligado a prestar sus servicios. Por su parte, en el segundo, se compendian los accidentes o enfermedades que provienen de la realización de cualquier actividad cotidiana excluida del ámbito laboral.

Desde este punto de vista, mientras que los primeros son objeto de protección por parte del Sistema General de Riesgos Laborales (SGRL), al tener como finalidad el amparo del trabajador y de sus beneficiarios; los segundos se apoyan en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y en el Sistema General de Pensiones, al resguardar las contingencias que puedan afectar a todos los habitantes cuando se trata de circunstancias no relacionadas con actividades laborales. Al respecto, se destaca que desde que se profirió la primera norma relativa a los accidentes de trabajo –la Ley 57 de 1915– y, luego, con la organización de la legislación laboral y la creación de un régimen de seguros sociales a partir de la Ley 6 de 1945, el sistema se ha caracterizado por asumir de manera general la cobertura de riesgos y por diferenciar aquellos de carácter común frente a los considerados como de origen profesional. Incluso, durante gran parte, mientras se estructuraba el ISS, el sistema les asignó a los empleadores el deber de asumir las contingencias derivadas de estos últimos (…).”

El contenido y alcance del derecho fundamental al debido proceso y su aplicación en materia administrativa.

En la sentencia T-160 de 2021, al respecto se reiteró:

“(…) El artículo 29 de la Constitución Política dispone, entre otras cosas, que el debido proceso *“se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”*¹²⁹. Al respecto, es preciso recordar que el alcance de este derecho fundamental ha sido fijado por la jurisprudencia de esta Corporación que lo define como aquel conjunto de garantías señaladas en el ordenamiento jurídico, a través de las que se procura la *“protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia”*¹³⁰.

4.2. En cuanto al contenido del debido proceso, la Corte ha identificado las garantías que lo conforman. Así, en Sentencia de Unificación 274 de 2019¹³¹, esta Corporación, reiteró la jurisprudencia en la materia y señaló que hacen parte del derecho al debido proceso:

“(i) El derecho a la jurisdicción, que a su vez conlleva los derechos al libre e igualitario acceso a los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo;

Radicado n°: TUTELA 2023-00010
Accionante: ALICIA GÓMEZ BARRERA
Accionada: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ y JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C. Y CUNDINAMARCA
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

(ii) El derecho al juez natural, identificado como el funcionario con capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación, de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley;

(iii) El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando sea necesario, a la igualdad ante la ley procesal, a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso;

(iv) El derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables;

(v) El derecho a la independencia del juez, que solo es efectivo cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo y

(vi) El derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, conforme a los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas”^[32].

4.3. En suma, el debido proceso 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”^[33] cuyo fundamento sienta su base en el debido proceso.

El debido proceso administrativo. Reiteración de jurisprudencia

4.4. Dentro de las garantías correspondientes al debido proceso, es preciso hacer mención de aquellas que hacen parte, específicamente, del debido proceso administrativo. Es así como 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”^[34]. 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.

4.5. Así mismo, esta Corporación ha considerado, en reiterada jurisprudencia^[35], que el debido proceso administrativo se materializa cuando se garantizan los derechos a:

Radicado n°: TUTELA 2023-00010
Accionante: ALICIA GÓMEZ BARRERA
Accionada: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ y JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C. Y CUNDINAMARCA
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

“(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”. (Negrita propia)

4.6. 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 las actuaciones administrativas^[36]. 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.

Habiendo analizado brevemente el contenido y alcance del derecho al debido proceso, así como su aplicación en materia administrativa, es necesario hacer mención del trámite de calificación de invalidez, con base en elementos que cobran relevancia de cara al análisis constitucional del caso concreto (...).

El trámite de calificación de invalidez sobre la apelación del dictamen y el pago de honorarios.

En esa misma decisión de tutela sobre este trámite y específicamente en lo que guarda relación con la apelación del mismo, se expuso:

“(...) En virtud de lo señalado en el artículo 41 de la Ley 100 de 1993^[38], en un primer momento, la calificación de la pérdida de capacidad laboral corresponde a COLPENSIONES, a las administradoras de riesgos laborales y a las compañías de seguros que asuman los riesgos de invalidez y muerte, así como a las entidades promotoras de salud. Además, el artículo citado, dispone que:

“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...”.

5.2. Al respecto, la Corte Constitucional, en sentencia C-120 de 2020^[39], analizó la exequibilidad del artículo 142 del Decreto 019 de 2012 que modificó el artículo 41 de la Ley 100 de 1993. Sobre el particular, señaló que el sentido básico de la regla acusada, al indicar a las entidades aseguradoras como las primeras en evaluar la capacidad laboral de los trabajadores afiliados, *“es fijar la competencia para realizar un trámite: ‘determinar en una primera oportunidad la pérdida de*

Radicado n°: TUTELA 2023-00010
Accionante: ALICIA GÓMEZ BARRERA
Accionada: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ y JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C. Y CUNDINAMARCA
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

capacidad laboral y calificar el grado de invalidez y el origen de estas contingencias”¹⁴⁰.

5.3. De igual manera, frente al resto del inciso del artículo cuestionado, la Corte expuso que su objetivo es “establecer la posibilidad de cuestionar la decisión que haya sido adoptada en ‘primera oportunidad’. Se da un término (diez días) a la persona interesada para “manifestar su inconformidad” ante la entidad, que tiene el deber de **“remitirlo a las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez del orden regional” en el término fijado (cinco días)**¹⁴¹ (negrita propia), y añadió:

“(…) La medida fue adoptada, como el resto del Decreto, pensando en los derechos de las personas y, por tanto, de cualquier interpretación que se haga de este. Se dijo al respecto, que las medidas del Decreto se adoptaban por cuanto **“la Administración Pública está llamada a cumplir sus responsabilidades y cometidos atendiendo las necesidades del ciudadano con el fin de garantizar la efectividad de sus derechos.”**¹⁴² Se añade al respecto que las normas fijadas buscan garantizar un Buen Gobierno, a través de “instituciones eficientes, transparentes y cercanas al ciudadano” (...).¹⁴³

5.4. Como se observa, el ordenamiento jurídico existente en esta materia busca garantizar el recto y adecuado trato de los derechos fundamentales de las personas por parte de la Administración, y por ello “involucra la acción coordinada tanto del afiliado como de diferentes instituciones que integran ese sistema”¹⁴⁴. Al respecto, las disposiciones frente a los términos fijados para la apelación del dictamen en primera medida, así como el deber de las entidades del sistema de remitir el expediente del trabajador a las Juntas Regionales, son claras y responden a una finalidad legítima. **Con lo cual su observancia por parte de las entidades del sistema de seguridad social no es opcional.**

Y frente al pago de honorarios a las Juntas de Calificación, se reseñó:

“(…) 5.5. El artículo 20 del Decreto 1352 de 2013, por el cual se reglamenta la organización y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez, señala que “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 pago de los honorarios que la misma norma define. Así también, el artículo 17 de la Ley 1562 de 2012 dispone que “los honorarios que se deben cancelar a las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez, **de manera anticipada, serán pagados por la Administradora del Fondo de Pensiones en caso de que la calificación de origen en primera oportunidad sea común...**”. En consecuencia, frente a la claridad de la norma, no es dable una interpretación diferente y aislada que permita a la Administración descargar su responsabilidad en los usuarios.

5.6. En suma, a juicio de la Corte, 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**

Radicado n°: TUTELA 2023-00010
Accionante: ALICIA GÓMEZ BARRERA
Accionada: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ y JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C. Y CUNDINAMARCA
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

condiciones económicas mínimas, propias y de su núcleo familiar dependiente^[45] (...)” (Énfasis suplido).

Sobre la carencia actual de objeto

Es menester entonces recordar que la jurisprudencia constitucional¹¹ ha definido la *carencia actual de objeto* como un fenómeno que tiene lugar cuando se extinguen los supuestos fácticos que subyacen a la vulneración ventilada en la solicitud de amparo, de modo tal que, desaparecido el objeto del litigio, el mecanismo pierde su razón de ser en tanto caería en el vacío cualquier pronunciamiento por parte del juez constitucional orientado a hacer cesar aquellas conductas de las que presuntamente se derivaba la afectación de derechos fundamentales.

La situación descrita acontece en los eventos en que, por ejemplo, continuó diciendo la Corte, las pretensiones perseguidas por el accionante han sido satisfechas antes de que se adopte una decisión definitiva que clausure la controversia, o cuando finalmente se ha materializado la amenaza o ha ocurrido el perjuicio que se buscaba conjurar a través de la solicitud de amparo constitucional.

La Corte igualmente, ha recogido la doctrina sobre el **hecho superado**, el *daño consumado* y la *situación sobreviniente* como distintas categorías en que se proyecta el fenómeno de la **carencia actual de objeto**, y ha caracterizado cada una de dichas modalidades:

«El **hecho superado** se encuentra regulado en el artículo 26 del Decreto 2591 de 1991, y consiste en que, **entre la interposición de la acción de tutela y el momento en que el juez profiere el fallo**, se satisfacen íntegramente las pretensiones planteadas por hechos atribuibles a la entidad accionada. De esta forma, pronunciarse sobre lo solicitado carecería de sentido, por cuanto no podría ordenarse a la entidad accionada a hacer lo que ya hizo, o abstenerse de realizar la conducta que ya cesó, por su propia voluntad. Sin embargo, ello no obsta para que el juez, de considerarlo necesario, emita un pronunciamiento de mérito con el fin de (i) avanzar en la comprensión de un derecho fundamental, realizar un llamado de atención a la parte concernida por la falta de conformidad constitucional de su conducta, conminarla a su no

¹¹ La más reciente T 053/22 del 18 de febrero de 2022 con ponencia del Magistrado, Dr. ALBERTO ROJAS RIOS.

Radicado n°: TUTELA 2023-00010
Accionante: ALICIA GÓMEZ BARRERA
Accionada: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ y JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C. Y CUNDINAMARCA
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

repetición o condenar su ocurrencia; o (ii) que en virtud de sus facultades ultra y extra petita encuentre que, a pesar de la variación de los hechos, ha surgido una nueva vulneración de derechos.

*De esta manera, para que se configure **la carencia actual de objeto por hecho superado**, deben acreditarse tres requisitos: (i) que ocurra una variación en los hechos que originaron la acción; (ii) que esta implique una satisfacción íntegra de las pretensiones de la demanda; y (iii) que ello se deba a una conducta asumida por la parte demandada. [...]»¹² (Resalta el despacho).*

En los escenarios mencionados anteriormente, la intervención de esta juez de tutela se torna trivial para dispensar la protección constitucional en los precisos términos pretendidos por la apoderada judicial de la actora frente a ordenar a COLPENSIONES realizar el pago de honorarios y a las **JUNTAS REGIONAL Y NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ** para que remitan el expediente de su poderdante a fin de que se dé continuidad al trámite de calificación de su pérdida de capacidad laboral, por lo que eventualmente el pronunciamiento judicial frente al caso concreto se circunscribirá, **a constatar que se obtuvo lo solicitado**, o a resarcir el daño, o a la adopción de medidas para evitar que se repitan lesiones a los derechos fundamentales, en el caso de que se logre evidenciar que la vulneración se produjo.

De igual forma, es importante reseñar que ese Máximo Tribunal Constitucional, también señaló¹³ que la verificación del fenómeno de carencia actual de objeto no impide *per se* el pronunciamiento del juez de tutela. En palabras suyas: “(...) es posible que el proceso amerite un pronunciamiento adicional del juez de tutela, no para resolver el objeto de la tutela -el cual desapareció por sustracción de materia-, pero sí por otras razones que superan el caso concreto; por ejemplo, para avanzar en la comprensión de un derecho fundamental, o para prevenir que una nueva violación se produzca en el futuro. Es posible entonces que, dadas las particularidades de un proceso, el juez emita un pronunciamiento de fondo o incluso tome medidas adicionales, a pesar de la declaratoria de carencia actual de objeto (...)”¹⁴ (Subrayas propias).

¹² Sentencia SU-316 de 2021.

¹³ Sentencia T-053-22.

¹⁴ Sentencia SU-552 de 2019.

Radicado n°: TUTELA 2023-00010
Accionante: ALICIA GÓMEZ BARRERA
Accionada: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ y JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C. Y CUNDINAMARCA
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

El caso concreto:

Pone de presente el libelo constitucional que la inconformidad de la accionante recae principalmente sobre la demora y falta de diligencia de **COLPENSIONES** para proceder a pagar los honorarios y así poder solicitar a la **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C. Y CUNDINAMARCA** que envíe el expediente de su mandate ante la **JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ**, a fin de desatar la alzada, para que cumplido dicho trámite se proceda a emitir la correspondiente calificación de pérdida de capacidad laboral que reclama.

Pues bien, de las respuestas aportadas a este estrado judicial por parte de las accionadas queda claro para esta juez constitucional que ante la emisión de un dictamen de pérdida de capacidad laboral al que se le otorgó un porcentaje del 75.52% por parte de la JRCI de Bogotá D.C. y Cundinamarca, en favor de la señora **ALICIA GÓMEZ BARRERA**, fue **COLPENSIONES** quien presentó su oposición y por ello optó por impugnar el referido dictamen, sin embargo, de manera abierta e injustificada decidió retardar la obligación que le sobrevino luego de ejercer tal derecho de contradicción, cual es la de pagar los honorarios correspondientes, para así permitir la continuación del trámite del debido proceso administrativo que, no es otro que el envío del expediente por parte de la Junta Regional a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, para lo de su cargo.

Es por ello, que, se considera, **COLPENSIONES**, al haber impuesto barreras administrativas injustificadas que menoscaban la salud de la actora en tutela e inciden en la obtención de una valoración de pérdida de capacidad laboral que tiene influencia en su situación pensional, sin lugar a dudas, conculcó sus derechos fundamentales a la salud, seguridad social y debido proceso administrativo.

No ocurre lo mismo, con el reclamo que eleva la representante judicial de la tutelante, en punto al derecho de petición, pues, lo que se observa de la

Radicado n°: TUTELA 2023-00010
Accionante: ALICIA GÓMEZ BARRERA
Accionada: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ y JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C. Y CUNDINAMARCA
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

respuesta emitida por la **ADMINISTRADORA DE PENSIONES**, es que el mismo fue contestado el 13 de octubre de 2022, y ello convierte en inane cualquier pronunciamiento de este despacho frente a tal derecho fundamental.

Frente a la conculcación de los demás derechos invocada por la actora en tutela a través de su apoderada, sin más ambages, colige esta funcionaria que la acción constitucional deviene improcedente y así se declarará, pues si bien la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES**, con su irregular proceder sí vulneró los derechos fundamentales a la salud, vida digna y debido proceso invocados, lo cierto es que en el curso del trámite de la presente acción constitucional cesaron los efectos de dicha vulneración pues con el pago de los honorarios hizo posible que el **1 de febrero del año en curso** la JRCI de Bogotá D.C. y Cundinamarca, pudiera enviar el expediente de la señora **ALICIA GÓMEZ BARRERA** a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, para que proceda a adoptar la decisión correspondiente en punto al recurso de apelación que interpuso **COLPENSIONES** contra el dictamen de calificación de pérdida de capacidad laboral emitido por la Junta Regional desde el 25 de junio de 2022.

Por lo anterior, resulta indiscutible que dichas actuaciones administrativas solo sucedieron con ocasión del trámite de la tutela, razón por la cual, itera el despacho, efectivamente se vulneraron sus derechos fundamentales a la salud, vida digna y debido proceso, no obstante, ante la mencionada respuesta que dio cuenta de que ya se pagaron los honorarios y con ello se restableció el curso del procedimiento administrativo subsiguiente para que se logre conocer la decisión definitiva en punto al dictamen de pérdida de capacidad laboral de la señora **ALICIA GÓMEZ BARRERA**, el hecho generador de tal vulneración ha sido superado y ello hace inviable el amparo deprecado por carencia actual de objeto, y por ello se declarará la improcedencia de la acción constitucional dado que la orden que pudiera impartir el juez constitucional ningún efecto podría tener respecto a la

Radicado n°: TUTELA 2023-00010
Accionante: ALICIA GÓMEZ BARRERA
Accionada: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ y JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C. Y CUNDINAMARCA
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

efectividad del derecho fundamental de la actora, se insiste, evidentemente conculcado.

Precisamente, cuando la situación de hecho que fundamenta la pretensión ha sido superada, la acción de tutela pierde su objeto, en tanto la decisión u orden que imparte el juez en el caso concreto resultaría, inocua y contraria al objetivo mismo de este mecanismo extraordinario de amparo.

Así las cosas, si bien la petición de amparo tiene por objeto la protección efectiva del derecho fundamental vulnerado o amenazado, es evidente que carece de objeto cuando la acción u omisión de la autoridad pública o de los particulares (*en los casos expresamente previstos en la ley*), que se denuncia como vulneradora de derechos ha cesado, como ocurrió en este evento, razón por la cual deviene imperiosa la improcedencia de la solicitud de amparo.

No obstante lo anterior, ello no es óbice para que esta juez constitucional llame la atención de la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES** para que, en lo sucesivo evite emitir respuestas a los usuarios que sean evasivas y con contenidos dilatorios, pues con la que emitió el 13 de septiembre de 2022, a pesar de ser conocedora de la obligación que tenía de pagar los honorarios al haber impugnado el dictamen que emitió la Junta Regional en favor de la accionante, generó no solo la activación de esta acción constitucional, sino que ocasionó un desgaste a la administración de justicia.

Finalmente, precisa el despacho, de las respuestas ofrecidas por la **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C. Y CUNDINAMARCA** y la **JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ**, se avizora que en efecto sus acciones en momento alguno trasgredieron los derechos fundamentales de la señora **ALICIA GÓMEZ BARRERA**, pues el trámite que adelantan en estos casos, estaba supeditado de manera irrestricta al pago de los honorarios y al no contar con dicha cancelación por parte de **COLPENSIONES**, ello generó la mora en el

Radicado n°: TUTELA 2023-00010
Accionante: ALICIA GÓMEZ BARRERA
Accionada: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ y JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C. Y CUNDINAMARCA
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

cumplimiento de sus funciones, razón que le permite al despacho ordenar su desvinculación de la presente acción constitucional.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Décimo Penal del Circuito Especializado de Bogotá**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR el amparo al derecho fundamental de petición incoado en favor de la señora **ALICIA GÓMEZ BARRERA** identificada con la cédula de ciudadanía n° 51.594.112 expedida en Bogotá, por su apoderada judicial, **LUISA FABIOLA ROA SUÁREZ** identificada con c.c. n° 52.382.466 expedida en Bogotá y T.P. n° 219.147 del C. S. de la Judicatura, por lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: DECLARAR COMO HECHO SUPERADO la vulneración a los derechos fundamentales a la salud, vida digna y debido proceso por parte de la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES** incoados por la abogada **LUISA FABIOLA ROA SUÁREZ** identificada con C.C. n° 52.382.466 expedida en Bogotá y T.P. n° 219.147 del C. S. de la Judicatura, como apoderada judicial de la señora **ALICIA GOMEZ BARRERA** identificada con la cédula de ciudadanía n° 51.594.112 expedida en Bogotá, de conformidad con las razones expuestas en la parte considerativa de la presente decisión.

TERCERO: Por ende, se **NIEGA** por **IMPROCEDENTE** la acción de tutela incoada por la abogada **LUISA FABIOLA ROA SUÁREZ** identificada con c.c. n° 52.382.466 expedida en Bogotá y T.P. n° 219.147 del C. S. de la Judicatura, como apoderada judicial de la señora **ALICIA GÓMEZ BARRERA** identificada con la cédula de ciudadanía n° 51.594.112 expedida en Bogotá, contra la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES**, conforme a lo expuesto en esta decisión.

Radicado n°: TUTELA 2023-00010
Accionante: ALICIA GÓMEZ BARRERA
Accionada: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ y JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C. Y CUNDINAMARCA
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

CUARTO: Declarar que la **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C. y CUNDINAMARCA**, y la **JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ** no vulneraron los derechos fundamentales a la salud, vida digna y debido proceso de la accionante por lo anteriormente expuesto, y por ello, se dispone su **DESVINCULACIÓN** de la presente acción constitucional.

QUINTO: Notifíquese la presente decisión de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 del decreto 2591 de 1991.

SEXTO: Remítase la actuación original ante la Corte Constitucional para su eventual revisión, en caso de ser seleccionada y en el evento que no sea impugnada.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

MARTHA CECILIA ARTUNDUAGA GUARACA

Juez

Firmado Por:

Martha Cecilia Artunduaga Guaraca

Juez

Juzgado De Circuito

Penal 010 Especializado

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: **1bcf7d4fbec787da311bb712554ea088d44acc6ec3f0e56c77a2cbeb6eea0869**

Documento generado en 14/02/2023 11:43:56 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>