



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO PRIMERO CIVIL DEL CIRCUITO DE ORALIDAD
Medellín, veintitrés (23) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

ACCIÓN	TUTELA
ACCIONANTE	GENITH CECILIA ARROYAVE GALLEGO
ACCIONADA	COLPENSIONES Y OTRO
RADICADO	05001 31 03 001 2024 00154 00
TEMAS	Calificación de Invalidez - Debido Proceso
DECISIÓN	CONCEDE

I. ASUNTO A TRATAR

Procede el despacho a proferir sentencia dentro de la presente acción de tutela instaurada por la señora GENITH CECILIA ARROYAVE GALLEGO en contra de la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES -COLPENSIONES, LA JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DE ANTIOQUIA, LA JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ y EPS SURA.

II RESUMEN DE LOS HECHOS QUE MOTIVAN LA ACCIÓN:

Informa el solicitante en el escrito de tutela en síntesis que en dictamen de pérdida de capacidad laboral Nro 0102202304747 la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia, le otorgó una PCL del 48.45%; que presentó recurso de APELACIÓN contra dicho dictamen pero que no se le ha dado el trámite a esa segunda instancia porque Colpensiones no ha pagado los honorarios.

Por lo anterior y por los hechos de que se es una persona desempleada, cabeza de familia y en estado de vulnerabilidad según clasificación por SISBEN, considera que se la han vulnerado sus derechos fundamentales a la seguridad social, mínimo vital y vida digna.

III LAS PETICIONES

Se pretende con la solicitud que se le ORDENE a LA JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ dar respuesta de la apelación instaurada por mi ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia con el respectivo porcentaje de Pérdida de Capacidad Laboral.

Se ordene el pago de los honorarios por parte de Colpensiones en favor de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

IV ACTUACIÓN PROCESAL

Por auto del 11 de abril de 2024, se admitió la referida acción y se dispuso a oficiar a las accionadas para que en un término de dos días se pronunciaran sobre los hechos de la tutela.

La notificación a las accionadas se les realizó a través de correo electrónico.

Contestación Entidades Accionadas:

JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ

Mediante respuesta de fecha 12 de abril de 2024, indica que aún no tiene competencia para proceder a la valoración por lo que aún no ha recibido el expediente para tal fin; se aclaró que, una vez recibido el expediente, se procederá a asignar conforme a la llegada del mismo.

En atención a lo anterior solicita declarar improcedente la pretensión de ordenar que dentro de las 48 siguientes al fallo se proceda a la calificación.

COLPENSIONES

En respuesta No. de Radicado, 2024_6937690 del 15 de abril del año que avanza, se indica que Colpensiones no tiene competencia para el trámite solicitado por la accionante con relación a resolver los recursos que se encuentran en conocimiento por parte de la Junta regional de Calificación de Invalidez de Antioquia.

Con respecto al pago de honorarios bajo radicado 2024_1731513 señala que se encuentran realizando todos los procesos internos para realizar el pago de los honorarios correspondiente a la JUNTA NACIONAL DE INVALIDEZ.

Finalmente, pide que se DENIEGUE la acción de tutela por cuanto las pretensiones son abiertamente IMPROCEDENTES, por considerar que la presente tutela no cumple con los requisitos de procedibilidad del art. 6º del Decreto 2591 de 1991, así como tampoco se encuentra demostrado que Colpensiones haya vulnerado los derechos reclamados por el accionante y está actuando conforme a derecho

JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ ANTIOQUIA

La accionada JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ ANTIOQUIA, en respuesta de fecha 16 de abril de 2024 del año en curso, manifiesta que no ha vulnerado derechos de la accionante por haber resuelto ya el recurso de reposición contra el dictamen y que dicha decisión fue puesta en conocimiento de las partes en fecha 13 de diciembre de 2023.

Con relación al envío de la apelación señaló que al 15 de abril de 2024 fue recibido por parte de la Junta Nacional señaló que para radicar el expediente ante la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ se requiere del pago de los honorarios por parte de la entidad encargada y que, al ultimo corte enviado por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez el día 15 de abril de 2024, en el cual relacionan los procesos que ya cuentan con pago ante esa entidad, no registra pagos a favor de GENITH CECILIA ARROYAVE GALLEGO.

Con base en todo lo anterior, esta entidad pide que se desestimen las pretensiones en su contra.

EP SURA

Mediante escrito de fecha 15 de abril de 2024 solicitan la desvinculación de la Entidad por cuanto la pretensión en la acción de tutela de dar respuesta de la apelación instaurada ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia con el respectivo porcentaje de Pérdida de Capacidad Laboral, es en contra de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, así como es contra Colpensiones la orden del pago de honorarios.

Como quiera, que lo actuado hasta el momento, se ajusta a las preceptivas procesales que para el caso establece la ley, deduciendo que no existe violación alguna a las garantías concedidas a las partes, se pronunciará la decisión que en derecho corresponda, previas las siguientes;

V. CONSIDERACIONES:

De la competencia. El Artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, establece que es competente para conocer de la acción de tutela, a prevención, el Juez o Tribunal con jurisdicción en el lugar donde ocurriese la violación o amenaza que motivan la presentación de la solicitud, teniendo en cuenta además lo reglamentado sobre

la materia en el Artículo 1º inciso segundo, del Decreto 1382 de 2000, por tratarse de la parte accionada de una entidad del sector descentralizado por servicios del orden nacional o autoridad pública del orden departamental.

NATURALEZA DE LA ACCIÓN DE TUTELA: De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política y los decretos que lo desarrollan, la acción de tutela procede para la protección inmediata de los derechos fundamentales cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública. Es un **mecanismo residual o subsidiario** de protección, que entra a operar a falta de otro medio de defensa judicial para el derecho afectado, a menos que se acuda a él como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Según la norma en comento, son tres los supuestos de fundabilidad de la acción:

1. Que se trate de derechos fundamentales
2. Que sobre ellos recaiga una acción u omisión que implique su vulneración o se constituye en una amenaza de transgresión y
3. La ausencia de otro instrumento judicial para su defensa

Adicionalmente, la Corte Constitucional en su ya amplia trayectoria en las decisiones de las acciones de tutela, ha dicho sobre su naturaleza y alcance, en la T-01 del 3 de Abril de 1992, lo siguiente:

“La acción de tutela no ha sido concebida para provocar la iniciación de procesos alternativos o sustitutivos de los ordinario, o especiales, ni para modificar las reglas que fijan los diversos ámbitos de competencias de los jueces, ni para crear instancias adicionales a las existentes, ni para otorgar a los litigantes la opción de rescatar pleitos ya perdidos, sino que tiene el propósito claro y definido, estricto y específico, que el propio artículo 86 de la constitución indica, que no es otro diferente de brindar a la persona protección inmediata y subsidiaria para asegurar el respeto efectivo de los derechos fundamentales que la carta le reconoce”.

Por ser procedente y pertinente el despacho se permite transcribir primero los apartes de la **sentencia T-37 de febrero 9 de 1993,** donde fuera Magistrado ponente el Dr. José Gregorio Hernández Galindo, sobre la naturaleza y objeto de la acción de tutela, para una mayor claridad en este asunto, antes de entrar a decidir la procedencia o no de la acción de tutela en este caso:

“El objeto específico de la tutela consiste, como lo expresa la norma

constitucional, en la protección inmediata de los derechos fundamentales de una persona cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de particulares, en esta última hipótesis en los casos y dentro de las condiciones que la ley contemple.

Así, pues, este instrumento no tiene el fin de dar solución a conflictos de ordinaria ocurrencia entre personas o entidades, si la materia de ellos corresponde simplemente a la normal contraposición de intereses, o a las dificultades que supone toda convivencia. Para que sea pertinente instaurar una acción de tutela debe existir al menos un motivo relacionado con los derechos fundamentales de la persona, puestos en peligro o conculcados de manera que la orden judicial sea el medio adecuado para amparar al peticionario garantizándole el disfrute de aquellos. En otros términos, es indispensable la proporcionalidad entre los hechos alegados por el petente y la protección judicial que solicita.

En ese sentido, no toda disputa tiene que ser resuelta en los estrados judiciales, ni puede invocarse la acción de tutela como único mecanismo de solución si la misma naturaleza de la relación de que se trata ofrece posibilidades suficientes para discernir cuál es la solución a la controversia y para ponerla en práctica. (Subrayado nuestro).

Es criterio de esta Corte que la “judicialización” de todo problema suscitado entre individuos o colectividades no conduce a nada distinto de la innecesaria congestión de los tribunales con el consiguiente bloqueo a las causas que en verdad requieren intervención del juez. Ello perjudica en grado sumo el normal funcionamiento de las instituciones en cuanto distrae sin objeto la atención y el esfuerzo de las autoridades judiciales.”

**DEL DERECHO CONSTITUCIONAL FUNDAMENTAL VULNERADO:
DEBIDO PROCESO.**

Revisada la acción de tutela y las respuestas de la accionadas, considera esta judicatura que el problema se debe centrar en el debido proceso en actuación administrativa.

El artículo 29 de la Constitución Política dispone, entre otras cosas, que el debido proceso de debe aplicar a toda clase de actuaciones por ser el derecho fundamental mediante el cual se procura la protección de otros derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia.

El debido proceso administrativo. Reiteración de jurisprudencia

“...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:

“(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...¹

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

a. La apelación del dictamen en primera oportunidad^[37]

En virtud de lo señalado en el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, 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

¹ **Sentencia T-160/21**

Juzgado Primero Civil del Circuito de Oralidad de Medellín
Radicado 05001 31 03 001 **2024 00154** 00

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...”

La Corte Constitucional, en sentencia C-120 de 2020, analizó la exequibilidad del artículo 142 del Decreto 019 de 2012 que modificó el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, y 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 capacidad laboral y calificar el grado de invalidez y el origen de estas contingencias’”*

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

Es así como 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; las disposiciones frente a los términos fijados para la apelación del dictamen en primera instancia, así como el deber de remitir el expediente del trabajador a las Juntas competentes, son claras y responden a una finalidad legítima.*

Se debe concluir entonces que no es opcional la observancia de las reglas de calificación por parte de las entidades del sistema de seguridad social.

b. Sobre el pago de honorarios a las Juntas de Calificación:

Siguiendo con la línea de la Sentencia T-160/21: *“...5.5. El artículo 20 del Decreto 1352 de 2013, por el cual se reglamenta a 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 alificación de Invalidez, de manera anticipada, serán pagados por la Administradora del Fondo de Pensiones n caso de que la calificación de origen en primera oportunidad sea común...”*. En consecuencia, rente 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 condiciones económicas mínimas, propias y de su núcleo familiar dependiente”*¹⁴⁵...

Caso concreto:

DE LOS ASPECTOS PARTICULARES DEL ASUNTO QUE OCUPA, se advierte de entrada que la entidad accionada ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES- sí está vulnerando a la accionante GENITH CECILIA ARROYAVE GALLEGO su derecho fundamental del DEBIDO PROCESO por lo siguiente:

Sea lo primero advertir que el tema principal de esta Acción Constitucional es que, según los hechos, se duele la accionante es que a la fecha de presentación de la demanda no se le ha resuelto su RECURSO DE APELACIÓN interpuesto desde el 09 de octubre de 2023, frente a su dictamen de pérdida de capacidad laboral emitido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez, lo que también se desprende de los anexos aportados con el escrito de tutela; si bien el recurso de reposición fue resuelto y notificado en fecha 13 de diciembre de 2023, desde esa fecha han pasado más de cuatro (04) meses sin que el expediente haya sido remitido a la segunda instancia para surtirse el trámite de apelación.

Al respeto, se precisa que es la misma entidad COLPENSIONES que efectivamente corrobora todo lo manifestado por la accionante en sus hechos de tutela porque a través de su respuesta que se están realizando los trámites correspondientes para proceder al pago de los honorarios; así mismo, la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN informó que a la fecha 15 de abril de 2024 no figuraba pago a nombre de la accionante y que por esa razón no se había podido remitir el expediente a la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ.

Lo cierto es que en este asunto la pérdida de capacidad laboral fue ya dictaminada otorgándose a la señora GENITH CECILIA ARROYAVE GALLEGO un porcentaje de pérdida de capacidad con el cual no estuvo conforme y que frente a decidido la accionante interpuso un RECURSO DE APELACIÓN desde el pasado 09 de octubre de 2023 y que, a pesar de que el recurso de reposición fue resultado y notificado des del 13 de diciembre de 2023, a la fecha de presentación de la tutela el expediente no había sido remitido a segunda instancia por falta del pago de honorarios por parte de Colpensiones; si se tiene en cuenta que la Junta Nacional de Calificación aclaró que una vez recibiera el expediente debía someterlo al turno según la fecha de llegada más el tiempo que dure resolver el recurso de apelación, se debe concluir que efectivamente sí se le están vulnerando a la accionante el derecho fundamental del debido proceso en conexidad con los demás derechos que puedan estar ligados o involucrados.

Es por ello que, con el proceder de la entidad ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES -COLPENSIONES- al retardar el pago de honorarios que, conforme

a lo señalado por el artículo 20 del Decreto 1352 de 2013 y el artículo 17 de la Ley 1562 de 2012, debe ser realizado por la persona jurídica o natural que remite el expediente a la Junta Regional, se evidencia la vulneración de los derechos al debido proceso y seguridad social de la accionante; cabe agregar que aunque por parte de COLPENSIONES se dijo estar realizando los trámites internos para poder realizar el pago, lo cierto es que omitir realizarlo en un tiempo razonable afecta los derechos de los administrados, para este caso concreto, se vuelven un obstáculo para los fines perseguidos por la peticionaria.

Teniendo en cuenta todo lo anterior y en punto que se verifica la suspensión actual de un trámite que es requisito para la materialización de otros derechos de rango constitucional perseguidos por la actora, debe concederse el amparo, ORDENÁNDOSE que en forma inmediata se proceda a la remisión del expediente y al pago de honorarios que dan paso al trámite de APELACIÓN oportunamente interpuesto por la señora GENITH CECILIA ARROYAVE GALLEGO frente al dictamen emitido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez.

En consecuencia, se ordenará a COLPENSIONES realizar el pago de LOS HONORARIOS y acreditar dicho pago a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DE ANTIOQUIA para que ésta proceda a remitir el expediente a la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DE ANTIOQUIA y así poder surtir el correspondiente RECURSO DE APELACIÓN, **sin más demoras ni dilaciones**

Con fundamento en lo expuesto, el Juzgado Primero en lo Civil de Circuito de Oralidad de Medellín, adopta la siguiente

D E C I S I Ó N:

PRIMERO: **CONCEDER el amparo** de los derechos fundamentales invocados por la señora GENITH CECILIA ARROYAVE GALLEGO.

SEGUNDO: **ORDENAR,** en consecuencia, al Representante Legal de la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES -COLPENSIONES-, que en el término de las **cuarenta y ocho (48) horas siguientes** a la notificación que se le haga de esta providencia, proceder con el pago de LOS HONORARIOS y acreditar dicho pago a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DE ANTIOQUIA con miras a que esta, también en forma inmediata, proceda a la remisión del expediente a la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ

DE ANTIOQUIA.

Se dispone, igualmente, que COLPENSIONES a través de su representante legal haga saber a este Despacho, por escrito, el cumplimiento de la orden acá impartida.

TERCERO: Esta decisión admite impugnación dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación. En caso de no impugnarse se enviará a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

CUARTO: LÍBRESE notificaciones a las partes o intervinientes es en esta acción de tutela conforme lo disponen los artículos 16 y 30 del Decreto 2591 de 1991, y el artículo 5 del Decreto 306 de 1992, a más tardar al día siguiente del procedimiento de este fallo.

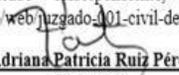
NOTIFÍQUESE



JOSÉ ALEJANDRO GÓMEZ OROZCO
JUEZ

JUZGADO PRIMERO CIVIL DEL CIRCUITO DE ORALIDAD DE MEDELLÍN

En la fecha, digitalmente generada, se notifica la providencia precedente, PERSONALMENTE con su remisión (Ley 2213 de 2022) o por ESTADOS ELECTRÓNICOS (C.G.P.), cuyo número de estado y contenido de la actuación, inclusive para efectos de constatar su autenticidad, hallará alojado en el Micrositio asignado a este Juzgado por la Rama Judicial, en la fecha y con el radicado correspondiente, en la siguiente dirección: <https://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-001-civil-del-circuito-de-medellin/105>.



Adriana Patricia Ruiz Pérez
Secretaria