

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO SÉPTIMO CIVIL DEL CIRCUITO

Bogotá D.C., once (11) de enero de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia: Acción de Tutela No. 110014103-001-2023-00880-01

Accionante: ALEJANDRO RODRÍGUEZ ARAMBULO

Accionado: EPS SANITAS S.A.S., y BRINK'S DE COLOMBIA S.A.

Vinculados: CENTRO DE REHABILITACIÓN INTEGRAL DE BOYACÁ E.S.E, JUZGADO CUARTO PENAL DEL CIRCUITO CON FUNCIONES DE CONOCIMIENTO DE TUNJA - BOYACÁ, ARL SURA, ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES y JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOYACÁ.

Se resuelve mediante esta decisión la impugnación interpuesta por COLPENSIONES, contra el fallo calendado 3 de noviembre de 2023, proferido por el JUZGADO PRIMERO DE PEQUEÑAS CAUSAS Y COMPETENCIA MÚLTIPLE DE BOGOTÁ - LOCALIDADES DE CIUDAD BOLÍVAR Y TUNJUELITO, dentro de la acción de tutela de la referencia, previos los siguientes:

I. ANTECEDENTES.

El señor ALEJANDRO RODRÍGUEZ ARAMBULO, actuando en nombre propio, formuló acción de tutela en contra de las entidades atrás referenciadas, invocando la protección de los derechos fundamentales al mínimo vital, seguridad social y a la vida en condiciones dignas, con base en los siguientes hechos:

Reseñó, en síntesis, que labora para la empresa BRINK'S DE COLOMBIA S.A., donde sufrió un accidente laboral (fractura de rótula), por lo que ha sido incapacitado por más de 540 días, las cuales han sido pagadas por su empleador y la EPS accionada, respectivamente, las cuales son tramitadas por la empresa empleadora, aunque en algunas ocasiones no han sido diligenciadas oportunamente, pues a la fecha se encuentran pendientes las incapacidades generadas desde el 07/09/2023 al 16/09/2023, del 6/09/2023 al 22/09/2023 y del 23/09/2023 al 22/10/2023.

Por tal razón, se dirigió este mecanismo buscando el reconocimiento y pago de los referidos emolumentos en aras de proteger sus derechos reclamados.

II. TRÁMITE.

Avocado el conocimiento de la solicitud de amparo constitucional por parte del juzgado citado, previa inadmisión de la tutela, mediante providencia de fecha 24 de octubre de 2023, dispuso su admisión en contra de las entidades accionadas y vinculadas, otorgándoles el término de un día para pronunciarse frente a los hechos contenidos en el libelo genitor.

Las entidades accionadas y vinculadas se pronunciaron frente a los hechos en la forma memorada por el a quo, luego profirió el fallo que es materia de estudio en sede de impugnación.

III. LA DECISIÓN DEL A QUO.

Luego de hacer el recuento de la solicitud de amparo y de elevar las consideraciones con que fundamentó su decisión, la juez de instancia mediante fallo adiado el 3 de noviembre de 2023, concedió el amparo deprecado ante la EPS encartada, al considerar vulnerados los derechos reclamados, además ordenó a la entidad vinculada ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, procediera a adelantar todos los trámites administrativos indispensables para la consignación de los honorarios a favor de la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ, como requisito previo para resolver el recurso de apelación impetrado al interior del trámite de calificación de la pérdida de la capacidad laboral del accionante, aspecto ventilado al interior de este trámite constitucional.

IV. DE LA IMPUGNACIÓN.

Inconforme con la decisión proferida, la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES impugnó el fallo, esgrimiendo que, respecto a la controversia suscitada frente a la calificación de pérdida de la capacidad laboral del promotor constitucional, afirma que pagó los honorarios respectivos ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Boyacá, y como presentó los recursos de ley ante la decisión de dicha entidad, actualmente se encuentra adelantando estudios por parte del área encargada respecto de la validación del pago y procedibilidad de los honorarios ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, razón por la cual, se desconoce el carácter subsidiario y residual de la acción de tutela como requisitos de procedibilidad, pues el accionante cuenta con otros medios de defensa administrativos y judiciales, previstos por el ordenamiento interno a efectos de la efectivización de sus derechos, por lo que, resolver dicho aspecto por parte del Juez de Tutela, no solo desborda el ámbito de sus propias competencias, sino que, puede generar, a futuro, el detrimento de los recursos de naturaleza pública administrados por Colpensiones, entre otros aspectos de carácter administrativo, pues alegan que el accionante no puede ser considerado como sujeto de especial protección constitucional, razón por la cual, debe revocarse el fallo impugnado.

V. CONSIDERACIONES.

El artículo 86 de la Constitución Política dispone 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 estos resulten amenazados o vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

La acción procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio.

Teniendo en cuenta que lo discutido en la presente acción de amparo constitucional y los fundamentos y reparos concernientes al recurso de impugnación, es frente a la orden relacionada con el pago de los honorarios ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez

para que se surta el recurso interpuesto ante la calificación surtida en primer grado por la Junta Regional de Calificación de Invalidez, a través del dictamen previsto para ese objetivo, huelga decir que se evidencia estrecha relación de esta situación con el derecho a la seguridad social del que goza el accionante.

Así las cosas, mediante sentencia T – 690 de 2014 la Corte Constitucional definió el derecho a la seguridad social como:

“(…) la totalidad de las medidas que propenden por el bienestar de la población en lo relacionado con la protección y cobertura de unas necesidades que han sido socialmente reconocidas (...) [I]ncluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo”.

La Constitución de 1991 dotó a la seguridad social de un carácter dual que abarca una perspectiva como derecho fundamental y otra como servicio público. Tal concepción resulta de la lectura armónica de los artículos 48 y 49 de dicho texto en consonancia con la Ley 100 de 1993.

En efecto, los artículos 48 –inciso final- y 4° de la Ley 100 de 1993 –primer inciso- presentan a la seguridad social como un servicio público obligatorio cuya dirección, coordinación y control está a cargo del Estado, quien está forzado a garantizar su satisfacción conforme a principios como la eficiencia, la universalidad y la solidaridad. La seguridad social es definida también por la Ley 100, desde la perspectiva de sistema de salud, como un servicio público esencial. Ello coincide con lo dispuesto en el artículo 49 de la Constitución Política que define la atención en salud como un servicio público igualmente a cargo del Estado.

La Ley 100 de 1993, por su parte, califica a la seguridad social como un sistema que se encarga de asegurar los derechos irrenunciables y la dignidad predicable tanto de los individuos como de la comunidad en general, pues está diseñada para ofrecer y prestar efectivamente todas las alternativas precisas para el cubrimiento de las contingencias en él previstas. El sistema está dado por las obligaciones propias del Estado y de la sociedad, las instituciones y los recursos destinados a garantizar la cobertura de las prestaciones de orden económico, médico y demás servicios complementarios estipulados en ésta y otras leyes relativas.

Debe anotarse entonces que, una vez auscultado el asunto de marras, se encuentra que el accionante, al haber obtenido un dictamen de pérdida de capacidad laboral con un porcentaje de 39.61% en su favor, con fecha de estructuración del 9 de diciembre de 2022 y que este, al haber sido apelado por la institución pensional encartada, el cual se remitió por parte de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Boyacá el 27/3/2023, quien a la fecha no ha sido tramitado por la falta de cancelación de los honorarios estipulados legalmente para tal fin ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, por lo que se consideró que sus derechos fundamentales fueron vulnerados en tal aspecto.

Ello deriva igualmente en que la materia objeto de debate guarde relación con el derecho fundamental al debido proceso, este en su ámbito administrativo.

Así, resulta oportuno destacar que dicho derecho constituye una garantía suprema en cabeza de los asociados, en tanto que el mismo impone la estricta sujeción de los trámites administrativos y judiciales a las formas propias de cada procedimiento, sin que, valga resaltarlo, en aras de la seguridad jurídica, pueda el funcionario a cuyo cargo se encuentra aquel, desconocer las ritualidades legalmente establecidas y hacer imperar su mero capricho, pues, ciertamente, comportamientos por acción o por omisión contrarios a tal principio, implican desconocimiento del orden legal y trasgresión clara del derecho al debido proceso, consagrado como un derecho fundamental en el artículo 29 de la Constitución Nacional.

Partiendo entonces de lo anterior, y encontrando la necesidad de definir si el requisito de subsidiariedad que caracteriza a la acción de tutela fue soslayado como bien lo resalta el ente pensional impugnante, resulta necesario recordar que el accionante padece de varias enfermedades que fueron detalladas en el fallo materia de revisión, las cuales lo imposibilitan e incapacitan para laborar, pues esta es la razón de sus continuas incapacidades, siendo dichas circunstancias suficientes para determinar que ostenta el carácter de sujeto de especial protección constitucional, lo que permite prescindir de dicha exigencia para abordar de esa forma el asunto en debate.

Con base en ello, y ya descendiendo al caso *sub examine*, debe comprenderse que los trámites relacionados con la impugnación de los dictámenes de pérdida de capacidad laboral han sido abordados normativamente a través del artículo 142 del Decreto 0019 de 2012, el cual indica:

“ARTÍCULO 142. CALIFICACIÓN DEL ESTADO DE INVALIDEZ. <Ver modificaciones directamente en la Ley 100 de 1993> El artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 52 de la Ley 962 de 2005, quedará así:

"Artículo 41. Calificación del Estado de Invalidez. El estado de invalidez será determinado de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes y con base en el manual único para la calificación de invalidez vigente a la fecha de calificación. Este manual será expedido por el Gobierno Nacional y deberá contemplar los criterios técnicos de evaluación para calificar la imposibilidad que tenga el afectado para desempeñar su trabajo por pérdida de su capacidad laboral.

Corresponde al Instituto de Seguros Sociales, Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES-, a las Administradoras de Riesgos Profesionales - ARP-, a las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte, y a las Entidades Promotoras de Salud EPS, determinar en una primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez y el origen de estas contingencias. En caso de que el interesado no esté de acuerdo con la calificación deberá manifestar su inconformidad dentro de los diez (10) días siguientes y la entidad deberá remitirlo a las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez del orden regional dentro de los cinco (5) días siguientes, cuya decisión será apelable ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, la cual decidirá en un término de cinco (5) días. Contra dichas decisiones proceden las acciones legales. (...". (Subrayas por este estrado).

De igual manera, recuérdese que, como bien lo esgrime la Corte Constitucional en su sentencia T-160 de 2021:

“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...”.

Es de resaltar que el artículo 2.2.5.1.41 del Decreto 1072 de 2015, indica;

Recurso de reposición y apelación. Contra el dictamen emitido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez proceden los recursos de reposición y/o apelación, presentados por cualquiera de los interesados ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez que lo profirió, directamente o por intermedio de sus apoderados, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación, sin que requiera de formalidades especiales, exponiendo los motivos de inconformidad, acreditando las pruebas que se pretendan hacer valer y la respectiva consignación de los honorarios de la Junta Nacional sí se presenta en subsidio el de apelación (...).

La Junta Regional de Calificación de Invalidez no remitirá el expediente a la Junta Nacional si no se allega la consignación de los honorarios de esta última e informará dicha anomalía a las autoridades competentes para la respectiva investigación y sanciones a la entidad responsable del pago. De igual forma, informará a las partes interesadas la imposibilidad de envío a la Junta Nacional hasta que no sea presentada la consignación de dichos honorarios”.

Así las cosas, al analizar la controversia planteada, se evidencia de manera indudable la trasgresión de los derechos del quejoso por parte de la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, toda vez que esta última, al no cancelar los honorarios requeridos para surtir la apelación del dictamen de pérdida de capacidad laboral que le fue realizado al promotor constitucional, soslaya, no solo su derecho fundamental a la seguridad social, sino también su derecho al debido proceso administrativo, teniendo en cuenta que ello comporta el goce de derechos como:

“(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”¹.

Dentro del asunto ventilado se pudo determinar que la alzada contra el dictamen de pérdida de capacidad laboral emitido en favor del accionante el 27/03/2023, fue elevada por la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, razón por la cual, en el fallo de tutela impugnado, se ordenó a esa entidad adelantar todos los trámites administrativos indispensables para la consignación de los honorarios a favor de la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ para el efecto, según lo normado, pero esta no acreditó haber procedido a ello dentro del término estipulado para tal fin, por ende, se concedió el amparo frente a dicho derecho.

Debe anotarse entonces que, aun cuando las normas anteriormente citadas refieren a la llamada apelación en primera oportunidad, siendo aquella la que se surte del fondo de pensiones a la Junta Regional de Calificación de Invalidez, tales disposiciones, ante la ausencia de regulación en concreto, son aplicables analógicamente al caso en concreto, cuyo diligenciamiento se realizará ante la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ, máxime si a lo largo del decurso no se encontró justificación alguna respecto de la dilación

¹ Corte Constitucional. Sentencia T-160 de 2021.

en dicho trámite y que afecta los derechos del accionante por el fondo pensional impugnante, respecto del pago requerido para resolver sobre ello, pues según la jurisprudencia constitucional ha determinado que dichos honorarios están a cargo de la entidad de previsión o seguridad social correspondiente, máxime que dentro del asunto controvertido, la aquí impugnante fue quien interpuso el recurso que se deberá surtir ante la referida entidad y la falta de pago de dichas expensas dilata el procedimiento respectivo.

Al respecto, la H Corte Constitucional, ha determinado:

“(…), se hace evidente la vulneración del derecho al debido proceso del accionante por parte de COLPENSIONES, y con ello el desconocimiento también del derecho a la seguridad social. Lo anterior, por cuanto la entidad omitió el deber de realizar el trámite solicitado en un tiempo razonable y sin dilaciones injustificadas. Del mismo modo, desconoció la normatividad aplicable sobre el tiempo de remisión del expediente y el pago de honorarios e impuso al accionante un requisito inexistente en el ordenamiento jurídico”².

Así las cosas, se confirmará el fallo impugnado conforme a lo atrás esbozado.

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO SÉPTIMO CIVIL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C., administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

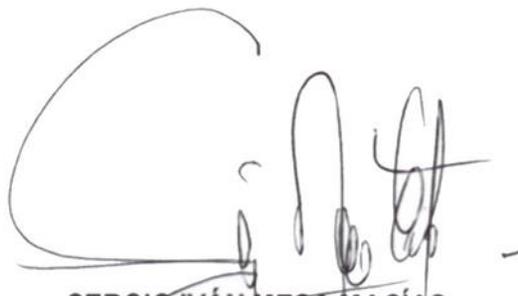
VI. RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el fallo de fecha 3 de noviembre de 2023, proferido por el JUZGADO PRIMERO DE PEQUEÑAS CAUSAS Y COMPETENCIA MÚLTIPLE DE BOGOTÁ - LOCALIDADES DE CIUDAD BOLÍVAR Y TUNJUELITO, por lo esbozado en precedencia.

SEGUNDO: NOTIFICAR esta decisión a los interesados, por el medio más expedito (*artículo 30 del Decreto 2591 de 1991*).

TERCERO: REMITIR sin tardanza el presente fallo a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE,



SERGIO IVÁN MESA MACÍAS
JUEZ

Firma autógrafa mecánica escaneada

Jeec

² T: 121 de 2021