



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

Juzgado Segundo Civil del Circuito de Tulúa Valle

R.U.N. 76-834-31-03-002-2019-00161-00

Acción de Tutela

Carlos Eduardo Guzmán Acosta vs Administradora Colombiana de Pensiones y ARL AXA Colpatria



REPUBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
DISTRITO JUDICIAL DE BUGA  
JUZGADO SEGUNDO CIVIL DEL CIRCUITO  
TULUA - VALLE

Sentencia de Tutela de Primera Instancia Nro. 065

PROCESO : ACCIÓN DE TUTELA  
ACCIONANTE : CARLOS EDUARDO GUZMAN ACOSTA  
ACCIONADA : ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES y  
ARL AXA COLPATRIA SEGUROS DE VIDAS.A.  
VINCULADOS : JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ  
DEL VALLE DEL CAUCA, JUNTA NACIONAL DE  
CALIFICACION, a la empresa AUTOGESTION CTA, a  
la EPS COOMEVA, NUEVA EPS S.A., a la señora  
MINERVA GONZALEZ PEÑA esposa del accionante, y  
a la DIRECTORA DE MEDICINA LABORAL DE  
COLPENSIONES, doctora INGRID CAROLINA ARIZA  
CRISTANCHO  
RADICACIÓN : 76-834-31-03-002-2019-00161-00

Tuluá – Valle del Cauca, once (11) de septiembre del año dos mil diecinueve (2019)

**I. OBJETO DE ESTE PRONUNCIAMIENTO**

Procede este Despacho a proferir el fallo que en derecho corresponda como parte de la ritualidad típica de esta instancia, dentro de la presente acción constitucional promovida por el señor CARLOS EDUARDO GUZMAN ACOSTA a través de apoderado judicial, en contra de la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES y ARL AXA COLPATRIA SEGUROS DE VIDA S.A., por la presunta violación a sus derechos fundamentales a la SALUD, SEGURIDAD SOCIAL, MINIMO VITAL, DEBIDO PROCESO y DIGNIDAD HUMANA consagrados en la Constitucional Nacional.

**II. LA PETICIÓN DE TUTELA Y SUS FUNDAMENTOS.**

**A. HECHOS**

Expuso el togado que representa los intereses de la parte actora que en cumplimiento de sus funciones, sufrió un accidente de trabajo el 9 de julio de 2010, fecha desde la cual viene incapacitado y en virtud de lo anterior, en primera oportunidad y mediante dictamen No. 25060 del 22 de diciembre de 2018, la ARL AXA COLPATRIA SEGUROS DE VIDA S.A., determinó que el actor tenía una pérdida de capacidad laboral del 30.04% con enfermedad de origen común y fecha de estructuración del 22 de diciembre de 2018, ante lo cual el accionante interpuso controversia siendo surtida en primera instancia por la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Valle siendo resuelta por esta entidad mediante dictamen No. 16760101-1573 del 20 de marzo de 2019 en la cual determinó que la pérdida de capacidad laboral y ocupacional del señor Guzmán Acosta es del 50.37% con enfermedad común y fecha de estructuración del 22 de diciembre de 2018.



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

Juzgado Segundo Civil del Circuito de Tulúa Valle  
R.U.N. 76-834-31-03-002-2019-00161-00  
Acción de Tutela

Carlos Eduardo Guzmán Acosta vs Administradora Colombiana de Pensiones y ARL AXA Colpatría

Indicó que el anterior dictamen fue impugnado por la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES, para que sea resuelto por la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACION, y por lo tanto, su poderdante solicitó el reconocimiento y pago de los honorarios para surtir la apelación ante las aquí accionadas así como los viáticos para él y un acompañante para su traslado hacia la ciudad de Bogotá toda vez que requiere de la ayuda de alguien para su desplazamiento y las accionadas le negaron dicha petición primeramente COLPENSIONES bajo el argumento que quien inició la calificación es la ARL COLPATRIA y por lo tanto ella es la responsable del pago de los mismos y a su vez AXA COLPATRIA, señaló que como quiera que la primera calificación corresponde a origen común, el trámite de los viáticos para traslado a la junta nacional corresponden a Colpensiones.

Finalizó manifestando que su prohijado no está en capacidad de asumir el pago de los viáticos e hipotéticos honorarios pues se encuentra incapacitado desde hace varios años sumado a que no le cancelan incapacidades viviendo actualmente de la caridad de su familia y le urge que se surta la apelación toda vez que de la citada calificación depende la resolución de una pensión de invalidez que le conlleve a solventar su mínimo vital.

### B. PRETENSIONES

En ese contexto, solicitó la protección de los derechos Constitucionales antes mencionados, ordenando a las accionadas, inicien el procedimiento tendiente a solventar a cargo del señor CARLOS EDUARDO GUZMAN ACOSTA el coste de los viáticos aéreos para él y un acompañante pueda asistir a la cita de valoración de la pérdida de capacidad laboral ante la Junta Nacional de Calificación en la ciudad de Bogotá.

A la par, se ordene a las entidades accionadas o a quien fuere competente para que, inicie el procedimiento tendiente a solventar el pago de los honorarios ante la Junta Nacional de Calificación en la ciudad de Bogotá y pueda surtir el respectivo recurso.<sup>1</sup>

### III. ACTUACIÓN PROCESAL:

1. Al admitirse la queja tutelar, mediante auto No. 1439 del veintinueve (29) de agosto del año en curso, no sólo se dispuso la notificación del mismo a la entidad demandada, sino que se ordenó la vinculación del señor JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DEL VALLE DEL CAUCA, JUNTA NACIONAL DE CALIFICACION, a la empresa AUTOGESTION CTA, a la EPS COOMEVA, NUEVA EPS S.A., a la señora MINERVA GONZALEZ PEÑA esposa del accionante, y a la DIRECTORA DE MEDICINA LABORAL DE COLPENSIONES, doctora INGRID CAROLINA ARIZA CRISTANCHO.<sup>2</sup>

2. Se recibieron los pronunciamientos de ARL AXA COLPATRIA SEGUROS DE VIDA S.A.<sup>3</sup>, la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DEL VALLE DEL CAUCA<sup>4</sup>, COOMEVA EPS S.A.<sup>5</sup> y la NUEVA EPS S.A.<sup>6</sup>; por su parte, la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACION, a la empresa AUTOGESTION CTA, la señora MINERVA GONZALEZ PEÑA esposa del accionante, y a la DIRECTORA DE MEDICINA LABORAL DE COLPENSIONES, doctora INGRID CAROLINA ARIZA CRISTANCHO, pese a estar

<sup>1</sup> Folios 2 al 52, cdo 1

<sup>2</sup> Folios 55 y 56, fle y vto, cdo 1

<sup>3</sup> Folios 62 al 75, fle y vto, ibid.

<sup>4</sup> Folios 76 al 81 al, fle y vto, ibid.

<sup>5</sup> Folios 82 al 84, fle y vto, ibid.

<sup>6</sup> Folios 85 al 92, ibid.



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

Juzgado Segundo Civil del Circuito de Tuluá Valle  
R.U.N. 76-834-31-03-002-2019-00161-00

Acción de Tutela

Carlos Eduardo Guzmán Acosta vs Administradora Colombiana de Pensiones y ARL AXA Colpatría

debidamente enteradas de su vinculación al presente trámite, no exteriorizaron pronunciamiento de ningún tipo frente a lo pretendido con la solicitud tutelar.

### I. PRONUNCIAMIENTOS OBTENIDOS

1. La ARL AXA COLPATRIA SEGUROS DE VIDA S.A.<sup>7</sup>, a través de su Representante Legal, manifestó entre otras cosas que "...el actor calificado mediante dictamen de calificación de primera oportunidad de 22 de diciembre de 2018, como de origen y común, así mismo tal dictamen fue confirmado en su origen por la junta regional de calificación de del valle del cauca (sic) mediante dictamen de 20 de marzo de 2019, siendo obvio y evidente que al a ser el dictamen de calificación de origen común, debe la AFP y EPS de afiliación suministrar las prestaciones asistenciales y el pago de honorarios para que surta el estudio del dictamen ante la Junta nacional de calificación...", en consecuencia, solicitan declarar improcedente la acción de tutela por cuanto no han vulnerado derecho fundamental al actor.

2. La JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DEL VALLE DEL CAUCA<sup>8</sup>, señaló que el actor fue calificado en primera oportunidad por la ARL COLPATRIA, mediante dictamen No. 25060 del 2018/12/22 determinando como diagnóstico:

DIAGNOSTICO	ESPONDILOLISTESIS
	TRASTORNO DE ADAPTACION
	TRASTORNO DE ANSIEDAD GENERALIZADA
	DOLOR CRONICO INTRATABLE
	HIPOACUSIA NEUROSENSORIAL BILATERAL
	LUMBAGO NO ESPECIFICADO
ORIGEN	ENFERMEDAD COMUN
PCL	30,04%
FECHA DE ESTRUCTURACION	22/12/2018

Y contra la calificación emitida en primera oportunidad por la entidad AXA COLPATRIA el actor presentó controversia frente al porcentaje de PCL, por lo que fue remitido ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez el 5 de febrero de 2019 por la entidad AXA COLPATRIA, para dirimir la controversia, quienes mediante dictamen No. 16760101-1573 del 20 de marzo de 2019, la Junta dirime la controversia, calificando:

DIAGNOSTICO	ESPONDILOLISTESIS
	HIPOACUSIA NEUROSENSORIAL BILATERAL
	LUMBAGO NO ESPECIFICADO
	OTRAS ARTROSIS ESPECIFICADAS
	TRASTORNO DE ADAPTACION
	TRASTORNO DE ANSIEDAD GENERALIZADA
ORIGEN	ENFERMEDAD COMUN
DIAGNOSTICO	LUMBAGO NO ESPECIFICADO RESUELTO
ORIGEN	ACCIDENTE DE TRABAJO
PCL	50,37%
FECHA DE ESTRUCTURACION	22/12/2018

Y una vez se notificó el dictamen en debida forma, la entidad COLPENSIONES presentó recurso de apelación sin que a la fecha dicha administradora haya efectuado la respectiva consignación de los honorarios a fin de surtir la apelación ante la Junta Nacional de Calificación.

<sup>7</sup> Folios 62 al 75, fte y vto, ibid.

<sup>8</sup> Folios 25 al, fte y vto, ibid.



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

Juzgado Segundo Civil del Circuito de Tulua Valle  
R.U.N. 76-834-31-03-002-2019-00161-00  
Acción de Tutela

Carlos Eduardo Guzmán Acosta vs Administradora Colombiana de Pensiones y ARL AXA Colpatría

Solicitan en consecuencia que se desvincule de la presente acción constitucional a la Junta Regional de Calificación de Invalidez.

3. Por su parte **COOMEVA EPS S.A.**<sup>9</sup>, a través de su analista jurídico regional Coomeva Sector Salud, manifestó que el actor se encuentra en estado **RETIRADO** con fecha de retiro 31/05/2009, por lo que consideran que no han vulnerado derecho fundamental alguno o puesto en peligro de violación por parte de dicha entidad y solicitan en consecuencia desvincularlos.

4. Finalmente, la **NUEVA EPS S.A.**<sup>10</sup>; manifestó que frente a las pretensiones del actor son **COLPENSIONES** y **AXA COLPATRIA** quienes deben contestar dichas solicitudes dentro del presente trámite constitucional, y en caso de ser fallado en favor de la accionante, cumplir con dicho ordenamiento de tutela.

#### **IV. CONSIDERACIONES:**

##### **A. Decisiones sobre validez y eficacia del Proceso.**

###### **I. Competencia:**

De conformidad con lo establecido en el artículo primero del Decreto 1983 de noviembre 30 de 2017, que modificó el contenido del canon 2.2.3.1.2.1. del Decreto 1069 de 2015, este Juzgado es competente para definir la instancia dentro de la presente queja tutelar, en consideración a que la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES-COLPENSIONES-**, cuya naturaleza jurídica, acorde con la modificación establecida en el artículo 1° de Decreto 4121 de 2011, corresponde a la de una "... *Empresa Industrial y comercial del Estado organizada como entidad financiera de carácter especial, vinculada al Ministerio de Trabajo...*" cuyas funciones, acorde con las disposiciones vigentes, tienen como finalidad "...*otorgar los derechos y beneficios establecidos por el sistema general de seguridad social consagrado en el artículo 48 de la Constitución política...*" debiendo, en consecuencia, proceder a proferir el fallo de mérito en el presente asunto, al no observar causal de nulidad que afecte el trámite hasta ahora adelantado.

###### **II. Eficacia del proceso:**

En el presente caso se encuentran reunidos los requisitos señalados para emitir sentencia consistente en que la demanda se presentó en debida forma, la capacidad para ser partes está demostrada para ambas partes pues la accionante está legitimada para impetrar la acción como quiera que es la presunta afectada con la actuación del accionado y éste a su vez se encuentra legitimado, por pasiva, como quiera que es el que, presuntamente, está afectando con su actuación el derecho reclamado por la accionante.

###### **a. Problema Jurídico a resolver:**

El tema a decidir, en asuntos como el que nos ocupa, gira en torno a determinar si **¿LA ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES y ARL AXA COLPATRIA SEGUROS DE VIDA S.A.**, han vulnerado el derecho fundamental a la seguridad social, debido proceso y mínimo vital del señor **CARLOS EDUARDO GUZMAN ACOSTA** al no asumir el costo de los honorarios de la Junta Nacional de Calificación, bajo el argumento que de acuerdo con la normatividad vigente no le corresponde costear dicho emolumento sino a la

<sup>9</sup> Folios 82 al 84, fle y vto. ibid.

<sup>10</sup> Folios 85 al 92, ibid.



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

Juzgado Segundo Civil del Circuito de Tulú Valle  
R.U.N. 76-834-31-03-002-2019-00161-00  
Acción de Tutela

Carlos Eduardo Guzmán Acosta vs Administradora Colombiana de Pensiones y ARL AXA Colpatría

ARL AXA COLPATRIA SEGUROS DE VIDA, por cuanto esta entidad fue la inició el proceso de calificación al actor?.

A la par, ¿es procedente ordenar a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES y ARL AXA COLPATRIA SEGUROS DE VIDA S.A., autorizar los viáticos en que incurra el actor, señor CARLOS EDUARDO GUZMAN ACOSTA para él y un acompañante con ocasión de los traslados terrestres que produzca su desplazamiento para asistir a la cita ante la Junta Nacional de Calificación en la ciudad de Bogotá, sin que la cita haya sido aun agendada?.

**b. Tesis que sostendrá el Despacho:**

El Despacho sostendrá la tesis de que en el presente caso, es procedente amparar los derechos fundamentales deprecados por el señor CARLOS EDUARDO GUZMAN ACOSTA, a través de apoderado judicial, ordenando a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES efectuar el pago de honorarios ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez para que pueda surtir el recurso de apelación interpuesto por esta misma entidad ante la inconformidad planteada por el dictamen de la PCL proferido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Valle del Cauca en donde determinó que el origen de la enfermedad es "común". Ello en consideración a que se dan los presupuestos tanto legales como jurisprudenciales establecidos por la Corte Constitucional al efecto, por cuanto que su no pago, según se adujo en el libelo inicial, causa menoscabo a los derechos fundamentales en la medida que se erige en la única fuente de ingresos para el accionante y su núcleo familiar, situación que no fue desvirtuada por la entidad accionada, pues de la calificación depende el reconocimiento de la pensión de invalidez y de contera el cese de la vulneración de su derecho al mínimo vital.

Ahora bien, frente a la solicitud que deprecó el actor, en lo tocante a la autorización de los viáticos aéreos para él y un acompañante para asistir a la cita de valoración de la PCL ante la Junta Nacional de Calificación en la ciudad de Bogotá, la misma no tiene vocación de prosperidad toda vez que la norma es clara en señalar que para la autorización de un acompañante debe mediar concepto médico, "... así como de su acompañante dentro o fuera de la ciudad de conformidad con el concepto médico..."<sup>11</sup> y dentro del plenario, no se observa que el actor, haya acreditado mediante concepto expedido por su médico tratante, la necesidad de la autorización de un acompañante, aunado a que aún no ha sido agendada la cita de valoración y esta Juez constitucional no puede tutelar derechos a futuro.

No obstante, con el fin de evitar una nueva acción constitucional en el evento en que la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ proceda a agendar la cita de valoración y disponga que el actor debe asistir a la misma, se ordenará a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES que autorice los viáticos al señor Carlos Eduardo Guzmán Acosta con ocasión de los traslados y demás que produzca su desplazamiento de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del Decreto 1352 de 2013.

**III. Premisas que soportan la tesis del Despacho:**

**1. Normativa, Jurisprudencia y análisis:**

a. El preámbulo de la Constitución Política de Colombia establece que la Carta fue sancionada y promulgada con el fin de asegurar a los integrantes del Pueblo

<sup>11</sup> Artículo 34 del Decreto 1352 de 2013



de Colombia unos derechos básicos entre los cuales se encuentran el trabajo, la justicia y la igualdad dentro de un marco jurídico, democrático y participativo, garantizando un orden político, económico y social justo.

b. Como principios fundamentales del Estado, la Carta Magna consagra, en su artículo 2, "*Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

*Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.*" (Subrayado y negrilla fuera de texto).

c. La Constitución Nacional, expedida en el año 1991, trajo, como una forma subsidiaria de protección de los derechos fundamentales, la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la obra en cita, en el cual se señala 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.*

*La protección consistirá en una orden para que aquél respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.*

*Esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.*" (Subraya y énfasis del Despacho).

d. Del mismo modo, el numeral 1° del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, prevé que el amparo constitucional será improcedente, cuando existan otros medios de defensa judicial eficaces para resolver la situación particular en la que se encuentre el solicitante.

e. La Constitución Política considera a las personas disminuidas físicas como sujetos de especial protección y en el inciso 3° del artículo 13 instituye como deber del Estado el proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta; esa disposición guarda armonía con el artículo 47 que dispone que el Estado debe adelantar una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se les prestará la atención especializada que requieran.

f. la Corte Constitucional ha aceptado que existe lazo estrecho entre el reconocimiento de un trato especial en cabeza de los discapacitados y la obligación del Estado y de los particulares en garantizarles los derechos a la seguridad social de que son titulares. Concretamente respecto a la tutela como mecanismo idóneo para obtener el reconocimiento de la pensión de invalidez, así expresó: "*No obstante, la Corte Constitucional también ha sido unánime en sostener que, en situaciones excepcionales, el derecho al reconocimiento a la pensión de invalidez puede ser reconocido por vía de tutela, puesto que este medio procesal constitucional puede resultar el único instrumento idóneo para proteger al titular del derecho que se encuentra en la especial situación de protección y, de igual modo, porque se pretende la protección de un derecho que, por las circunstancias del caso concreto, adquiere el carácter de fundamental. En este sentido, se ha considerado que el derecho a la pensión de invalidez puede ser fundamental cuando se encuentra en conexidad con derechos fundamentales como la vida, la integridad física, el trabajo y el mínimo vital. Así, la acción de tutela procede en aquellos casos en los que la omisión de pago o*



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

Juzgado Segundo Civil del Circuito de Tuluá Valle  
R.U.N. 76-834-31-03-002-2019-00161-00  
Acción de Tutela

Carlos Eduardo Guzmán Acosta vs Administradora Colombiana de Pensiones y ARL AXA Colpatría

de reconocimiento de este derecho prestacional pone en riesgo o amenaza gravemente la vida en condiciones dignas de una persona que, además, por su condición de discapacitada, requiere la especial protección y salvaguarda del Estado..."<sup>12</sup>

g. Frente al reconocimiento de los honorarios a fin de surtir la apelación de los dictámenes de las Juntas regionales, la Corte Constitucional en jurisprudencia ha señalado que<sup>13</sup>:

*"...JUNTA DE CALIFICACION DE INVALIDEZ-Honorarios corresponde reconocerlos a la entidad de previsión a que esté afiliado el solicitante/JUNTA DE CALIFICACION DE INVALIDEZ-Emisión dictámenes de pérdida de capacidad laboral para el pago de incapacidades, pensión de invalidez, sustitución pensional o pensión de sobrevivientes*

*Son las Juntas de Calificación de invalidez las encargadas de emitir los dictámenes de la pérdida de capacidad laboral, cuando las personas requieran obtener el reconocimiento y pago de cualquier prestación social tendiente a salvaguardar su mínimo vital y vida digna. Los honorarios de las juntas deben ser cancelados por la entidad de previsión o seguridad social o la sociedad administradora a la que esté afiliado el solicitante, ya que al ser un servicio esencial en materia de seguridad social, su prestación no puede estar supeditada al pago que haga el interesado, pues este criterio elude el principio solidaridad al cual están obligadas las entidades de seguridad social.*

h. El Decreto 1072 de 2015, en su artículo 2.2.5.1.41., dispone que:

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

*El recurso de reposición deberá ser resuelto por las Juntas Regionales dentro de los diez (10) días calendario siguientes a su recepción y no tendrá costo, en caso de que lleguen varios recursos sobre un mismo dictamen este término empezará a contarse desde la fecha en que haya llegado el último recurso dentro de los tiempos establecidos en el inciso anterior.*

*Quando se trate de personas jurídicas, los recursos deben interponerse por el representante legal o su apoderado debidamente constituido. **La Junta Regional de Calificación de Invalidez no remitirá el expediente a la Junta Nacional si no se allega la consignación de los honorarios de esta última e informará dicha anomalía a las autoridades competentes para la respectiva investigación y sanciones a la entidad responsable del pago. De igual forma, informará a las partes interesadas la imposibilidad de envío a la Junta Nacional hasta que no sea presentada la consignación de dichos honorarios.***

*Presentado el recurso de apelación en tiempo, el director administrativo y financiero de la Junta Regional de Calificación de Invalidez remitirá todo el expediente con la documentación que sirvió de fundamento para el dictamen dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, salvo en el caso en que falte la consignación de los honorarios de la Junta Nacional. Si el recurso de reposición y/o apelación no fue presentado en tiempo, el director administrativo y financiero así lo informará a la Junta de Calificación de Invalidez o sala de decisión respectiva en la sesión siguiente, quedando en firme el dictamen proferido, procediendo a su notificación conforme a lo establecido en el artículo de notificación del dictamen, correspondiente al artículo 2.2.5.1.39. del presente Decreto.*

*PARÁGRAFO 1. En el evento en que el recurrente sea el trabajador, no se allegará la consignación de honorarios, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.5.1.25. del presente Decreto.*

*PARÁGRAFO 2. Los interesados podrán interponer dentro del término fijado en el presente artículo, el recurso de reposición y en subsidio el de apelación, o interponer el de apelación a través de la Junta Regional de Calificación de Invalidez. Los dictámenes y decisiones que resuelven los recursos de las Juntas*

<sup>12</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-1203 de 2008, Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-349 de 2015, Magistrado Ponente: Alfredo Rojas Ríos



no constituyen actos administrativos. PARÁGRAFO 3. Cuando la Junta Regional de Calificación resuelva el recurso de reposición a favor de la solicitud del recurrente, no procederá la remisión a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, pero si este no es favorable a la solicitud de alguno de los recurrentes se remitirá a la Junta Nacional si se interpuso de manera subsidiaria el recurso de apelación previa verificación de la consignación de honorarios. En todo caso no proceden ni existen los recursos de recursos.

PARÁGRAFO 4. Cuando el recurso de apelación se presente de manera extemporánea será rechazado y se devolverá el valor de los honorarios al recurrente, descontando el porcentaje administrativo de conformidad con lo establecido en el presente capítulo. PARÁGRAFO 5. Para el caso de los educadores afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y los servidores públicos de la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol), las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez actuarán como segunda y última instancia.

PARÁGRAFO 6. Cuando existan varios apelantes sobre un dictamen emitido por la Junta Regional, cada uno de ellos deberá consignar los honorarios correspondientes, pero la Junta Nacional devolverá proporcionalmente la diferencia resultante del valor del honorario y según el número de apelantes..." (Resaltado y subrayas del Despacho)

i. El artículo 142 del Decreto Ley 019 de 2012, establece que:

"...**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 asumirán 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.

El acto que declara la invalidez que expida cualquiera de las anteriores entidades, deberá contener expresamente los fundamentos de hecho y de derecho que dieron origen a esta decisión, así como la forma y oportunidad en que el interesado puede solicitar la calificación por parte de la Junta Regional y la facultad de recurrir esta calificación ante la Junta Nacional.

Cuando la incapacidad declarada por una de las entidades antes mencionadas (ISS, Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones-, ARP, aseguradora o entidad promotora de salud) sea inferior en no menos del diez por ciento (10%) a los límites que califican el estado de invalidez, tendrá que acudir en forma obligatoria a la Junta Regional de Calificación de Invalidez por cuenta de la respectiva entidad.

Para los casos de accidente o enfermedad común en los cuales exista concepto favorable de rehabilitación de la Entidad Promotora de Salud, la Administradora de Fondos de Pensiones postergará el trámite de calificación de Invalidez hasta por un término máximo de trescientos sesenta (360) días calendario adicionales a los primeros ciento ochenta (180) días de incapacidad temporal reconocida por la Entidad Promotora de Salud, evento en el cual, con cargo al seguro previsional de invalidez y sobrevivencia o de la entidad de previsión social correspondiente que lo hubiere expedido, la Administradora de Fondos de Pensiones otorgará un subsidio equivalente a la incapacidad que venía disfrutando el trabajador.

Las Entidades Promotoras de Salud deberán emitir dicho concepto antes de cumplirse el día ciento veinte (120) de incapacidad temporal y enviarlo antes de cumplirse el día ciento cincuenta (150), a cada una de las Administradoras de Fondos de Pensiones donde se encuentre afiliado el trabajador a quien se le expida el concepto respectivo, según corresponda. Cuando la Entidad Promotora de Salud no expida el concepto favorable de rehabilitación, si a ello hubiere lugar, deberá pagar un subsidio equivalente a la respectiva incapacidad temporal después de los ciento ochenta (180) días iniciales con cargo a sus propios recursos, hasta cuando se emita el correspondiente concepto.



**PARÁGRAFO 1.** Para la selección de los miembros de las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez, el Ministerio del Trabajo tendrá en cuenta los siguientes criterios:

La selección se hará mediante concurso público y objetivo, cuya convocatoria se deberá hacer con no menos de dos (2) meses de antelación a la fecha del concurso e incluirá los criterios de ponderación con base en los cuales se seleccionará a los miembros de estos organismos. La convocatoria deberá publicarse en un medio de amplia difusión nacional.

Dentro de los criterios de ponderación se incluirán aspectos como experiencia profesional mínima de cinco (5) años y un examen escrito de antecedentes académicos sobre el uso del manual de pérdida de capacidad laboral y de invalidez, el cual se realizará a través de una entidad académica de reconocido prestigio. Los resultados del concurso serán públicos y los miembros de las Juntas serán designados por el Ministro del Trabajo, comenzando por quienes obtuvieran mayor puntaje.

La conformación de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez podrá ser regionalizada y el manejo de sus recursos será reglamentado por el Gobierno Nacional de manera equitativa. El proceso de selección de los integrantes de las juntas de calificación de invalidez se financiará con recursos del Fondo de Riesgos Profesionales.

**PARÁGRAFO 2.** Las entidades de seguridad social, los miembros de las Juntas Regionales y Nacional de Invalidez y los profesionales que califiquen serán responsables solidariamente por los dictámenes que produzcan perjuicios a los afiliados o a los Administradores del Sistema de Seguridad Social Integral, cuando este hecho esté plenamente probado".

j. Por su parte, el artículo 17 de la Ley 1562 de 2012, dispuso que

**"...ARTÍCULO 17. HONORARIOS JUNTAS NACIONAL Y REGIONALES. 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 caso de que la calificación de origen sea laboral en primera oportunidad el pago debe ser cubierto por la Administradora de Riesgos Laborales, conforme a la reglamentación que expida el Ministerio de Trabajo.**

El Ministerio de Trabajo dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, reglamentará la materia y fijará los honorarios de los integrantes de las juntas.

**PARÁGRAFO.** Las juntas de calificación percibirán los recursos de manera anticipada, pero los honorarios de los integrantes sólo serán pagados hasta que el respectivo dictamen haya sido expedido y entregado, recursos que deben ser diferenciados y plenamente identificables en la contabilidad..." (Subrayas y negrilla del Despacho).

## **VI. CASO CONCRETO**

Expuso el togado que representa los intereses de la parte actora que en cumplimiento de sus funciones, sufrió un accidente de trabajo el 9 de julio de 2010, fecha desde la cual viene incapacitado y en virtud de lo anterior, en primera oportunidad y mediante dictamen No. 25060 del 22 de diciembre de 2018, la ARL AXA COLPATRIA SEGUROS DE VIDA S.A., determinó que el actor tenía una pérdida de capacidad laboral del 30.04% con enfermedad de origen común y fecha de estructuración del 22 de diciembre de 2018, ante lo cual el accionante interpuso controversia siendo surtida en primera instancia por la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Valle siendo resuelta por esta entidad mediante dictamen No. 16760101-1573 del 20 de marzo de 2019 en la cual determinó que la pérdida de capacidad laboral y ocupacional del señor Guzmán Acosta es del 50.37% con enfermedad común y fecha de estructuración del 22 de diciembre de 2018.

Indicó que el anterior dictamen fue impugnado por la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES, para que sea resuelto por la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACION, y por lo tanto, su poderdante solicitó el reconocimiento y pago de los honorarios para surtirse la apelación ante las aquí accionadas así como los viáticos para él y un acompañante para su traslado hacia la ciudad de Bogotá toda vez que requiere de la



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

Juzgado Segundo Civil del Circuito de Tuluá Valle  
R.U.N. 76-834-31-03-002-2019-00161-00  
Acción de Tutela

Carlos Eduardo Guzmán Acosta vs Administradora Colombiana de Pensiones y ARL AXA Colpatría

ayuda de alguien para su desplazamiento y las accionadas le negaron dicha petición primeramente COLPENSIONES bajo el argumento que quien inicio la calificación es la ARL COLPATRIA y por lo tanto ella es la responsable del pago de los mismos y a su vez AXA COLPATRIA, señaló que como quiera que la primera calificación corresponde a origen común, el trámite de los viáticos para traslado a la junta nacional corresponden a Colpensiones.

Finalizó manifestando que su prohijado no está en capacidad de asumir el pago de los viáticos e hipotéticos honorarios pues se encuentra incapacitado desde hace varios años sumado a que no le cancelan incapacidades viviendo actualmente de la caridad de su familia y le urge que se surta la apelación toda vez que de la citada calificación depende la resolución de una pensión de invalidez que le conlleve a solventar su mínimo vital.

En ese contexto, solicitó la protección de los derechos Constitucionales antes mencionados, ordenando a las accionadas, inicien el procedimiento tendiente a solventar a cargo del señor CARLOS EDUARDO GUZMAN ACOSTA el coste de los viáticos aéreos para él y un acompañante pueda asistir a la cita de valoración de la pérdida de capacidad laboral ante la Junta Nacional de Calificación en la ciudad de Bogotá.

A la par, se ordene a las entidades accionadas o a quien fuere competente para que, inicie el procedimiento tendiente a solventar el pago de los honorarios ante la Junta Nacional de Calificación en la ciudad de Bogotá y pueda surtir el respectivo recurso.

Así las cosas, del escrito de tutela se encuentran probado que:

✓ El actor, señor CARLOS EDUARDO GUZMAN ACOSTA, fue calificado por la ARL AXA COLPATRIA SEGUROS DE VIDA S.A., a través de dictamen No. 25060 del 22 de diciembre de 2018, con una PCL de 30.04% de origen común y fecha de estructuración del 22 de diciembre de 2018<sup>14</sup>.

✓ Ante la inconformidad presentada por el accionante, la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Valle del Cauca, a través de dictamen No. 16760101-1573 del 20 de marzo de 2019, determino la PCL de 50.37% de origen común y fecha de estructuración del 22 de diciembre de 2018.<sup>15</sup>

✓ El actor, el 30 de mayo de 2019 por intermedio de su esposa elevó derecho de petición ante Colpensiones solicitando el pago de los honorarios a fin de surtir el recurso de reposición ante la Junta Nacional de Calificación<sup>16</sup> quienes se pronunciaron al respecto a través de oficio No. BZ2019\_7251708-1578991 del 18 de junio de 2019, donde le manifestaron que frente al dictamen emitido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Valle del Cauca en el cual otorgó una PCL del 50.37% de origen común fechado 8 de marzo de 2019 presentaron recurso de apelación y por lo tanto no es posible asumir el pago de los honorarios pues es la ARL COLPATRIA quien inicio la calificación.<sup>17</sup>

✓ El señor Guzmán Acosta, a través de su esposa elevó derecho de petición ante Axa Colpatría, solicitando el pago de los honorarios y los viáticos que requiera para su traslado a fin de surtir el recurso de reposición ante la Junta Nacional de

<sup>14</sup> Folios 3 al 12, Cdno1.

<sup>15</sup> Folios 13 al 23, ibid.

<sup>16</sup> Folios 24 y 25, ibid.

<sup>17</sup> Folio 26 al 28, ibid.



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

Juzgado Segundo Civil del Circuito de Tuluá Valle  
R.U.N. 76-834-31-03-002-2019-00161-00

Acción de Tutela

Carlos Eduardo Guzmán Acosta vs Administradora Colombiana de Pensiones y ARL AXA Colpatría

Calificación<sup>18</sup>, manifestándole al actor a través de oficio del 04 de julio de 2019, que es Colpensiones quien debe asumir todo lo concerniente al trámite de traslados ante la Junta Nacional.<sup>19</sup>

✓ Nuevamente elevó petición a través de su esposa, ante Colpensiones solicitando que se le informe las razones por las cuales no le corresponde asumir los gastos<sup>20</sup>, indicando mediante oficio No. BZ2019\_9901280-2128472 del 25 de julio de 2019 que es la ARL COLPATRIA la encargada de asumir los gastos de viáticos y los demás que resulten.<sup>21</sup>

De lo anteriormente expuesto se tiene que, efectivamente el actor en virtud de las patologías sufridas, fue calificado por la ARL COLPATRIA quienes otorgaron una PCL del 30.04% y el accionante inconforme con dicha calificación, interpuso recurso el cual fue resuelto por la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Valle del Cauca quienes calificaron al actor con una PCL del 50.37% de origen común ante lo cual la AFP COLPENSIONES presentó recurso de apelación ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez desde hace aproximadamente 4 meses sin que se haya podido surtir por falta de la constancia de consignación de los honorarios por parte de las entidades accionadas.

Así las cosas, desde ya el Despacho pone de presente la procedencia de esta acción constitucional, en razón a que se observa por parte de la entidad ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES que con la negativa a consignar el pago de los honorarios para el surtimiento del recurso de apelación interpuesto por esta misma entidad, se encuentra vulnerando los derechos fundamentales deprecados por el actor.

En efecto, la jurisprudencia constitucional de manera reiterada y uniforme ha establecido que "...la acción de tutela es un instrumento de defensa judicial dotado de un carácter subsidiario y residual, en virtud del cual, es posible, a través de un procedimiento preferente y sumario, obtener el amparo inmediato de los derechos constitucionales fundamentales cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares en los casos expresamente determinados por la ley..."<sup>22</sup>.

Lo anterior significa que el mencionado mecanismo sólo es procedente como un medio excepcional, "...cuando no existan otros medios de defensa a los que se pueda acudir, o cuando existiendo éstos, se promueva para precaver la ocurrencia de un perjuicio irremediable..."<sup>23</sup>. A este respecto, el artículo 86 de la Constitución Política señala expresamente que "...[e]sta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable...".

Y reiterado por la sentencia No. 178 A de 2017, cuando señala que "...La acción de tutela, en principio, es improcedente para lograr el reconocimiento y pago de pensiones, salvo que se presente alguna de las siguientes condiciones: i) que la negativa al reconocimiento de la pensión se origine en actos que, en razón a su contradicción con preceptos superiores, puedan desvirtuar la presunción de legalidad; y ii) que la negativa de reconocimiento pensional vulnere o amenace un derecho fundamental..."

Bajo esa orientación, la Corte Constitucional tiene establecido que la acción de tutela "...no puede ser utilizada como un medio judicial alternativo, adicional o complementario de los

<sup>18</sup> Folios 35 al 36, ibid.

<sup>19</sup> Folio 37, ibid.

<sup>20</sup> Folios 29 al 31, ibid.

<sup>21</sup> Folios 32 al 34, ibid.

<sup>22</sup> Sentencia T-577A de 2011, Magistrado Ponente, doctor GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO. Resalta y subraya el Despacho.

<sup>23</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-037 de 2009, Magistrado Ponente, doctor RODRIGO NESCOBAR GIL.



establecidos por la ley para la defensa de los derechos, pues con ella no se busca reemplazar los procesos ordinarios o especiales y, menos aún, desconocer los mecanismos dispuestos al interior de estos procesos para controvertir las decisiones que se adopten...<sup>24</sup>.

El Estado colombiano, al ser un Estado Social de Derecho, cuenta con la obligación de asegurar la eficacia de los principios y derechos que se encuentran inmersos en la Carta Política. Este deber no solo se dirige a evitar la vulneración de derechos, sino también a "tomar todas las medidas pertinentes que permitan la efectiva materialización y ejercicio"<sup>25</sup> de los mismos.

El derecho a la seguridad social "surge como un instrumento a través del cual se le garantiza a las personas el ejercicio de sus derechos subjetivos fundamentales cuando se encuentran ante la materialización de algún evento o contingencia que mengüe su estado de salud, calidad de vida y capacidad económica, o que se constituya en un obstáculo para la normal consecución de sus medios mínimos de subsistencia a través del trabajo"<sup>26</sup>.

Como se indicó, en desarrollo del artículo 48 el legislador expidió la Ley 100 de 1993, por la cual se creó el Sistema de Seguridad Social Integral, que a su vez consagra en el artículo 10 el Sistema General de Pensiones, el cual tiene como objetivo "...garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que se determinan en la presente ley, así como propender por la ampliación progresiva de cobertura a los segmentos de población no cubiertos con un sistema de pensiones...."

Respecto a la calificación el artículo 41 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 142 del Decreto 19 de 2012, dispone que "...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..."

Por su parte, el artículo 6° del Decreto 2463 de 2001 establece que la calificación del origen del accidente, la enfermedad o la muerte, "...será calificado por la institución prestadora de servicios de salud que atendió a la persona por motivo de la contingencia en primera instancia y por la entidad administradora de riesgos profesionales en segunda. Cuando se presenten discrepancias por el origen, éstas serán resueltas por la junta integrada por representantes de las entidades administradoras de salud y riesgos profesionales..."<sup>27</sup> El parágrafo 1° del mencionado decreto consagra que las controversias que se presenten con ocurrencia al dictamen del origen de la enfermedad y la PCL, será resuelta por la Junta Regional de Calificación de Invalidez. En segunda instancia, cuando se haya interpuesto recurso de apelación contra los dictámenes emitidos por las juntas regionales, conocerá la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

Por lo anterior, con el fin de determinar la entidad responsable de reconocer y pagar las prestaciones asistenciales o económicas a que tiene derecho la persona o beneficiario, previamente debe existir la calificación del origen de la enfermedad o del accidente de trabajo. En este caso, si el origen de la enfermedad es profesional, está será a cargo de la Administradora de Riesgos Laborales. Caso contrario, si se trata de origen común, tal

<sup>24</sup> Sentencia T-487 de 2011, Magistrado Ponente, doctor JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB.

<sup>25</sup> Sentencia T- 690 de 2014

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> Artículo 6°. Decreto 2463 de 2001



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

Juzgado Segundo Civil del Circuito de Tuluá Valle  
R.U.N. 76-834-31-03-002-2019-00161-00

Acción de Tutela

Carlos Eduardo Guzmán Acosta vs Administradora Colombiana de Pensiones y ARL AXA Colpatría

responsabilidad deberá ser asumida por la Administradora de Pensiones correspondiente, siempre y cuando se reúnan los requisitos para ello.

Esta Corporación ha señalado la importancia de los dictámenes proferidos por las Juntas de Calificación de Invalidez, ya que sus decisiones constituyen "...el fundamento jurídico autorizado, de carácter técnico científico, para proceder con el reconocimiento de las prestaciones sociales cuya base en derecho es la pérdida de la capacidad laboral de los usuarios del sistema de seguridad social. Como ya se dijo, el dictamen de las juntas es la pieza fundamental para proceder a la expedición del acto administrativo de reconocimiento o denegación de la pensión que se solicita. En este sentido, dichos dictámenes se convierten en documentos obligatorios para efectos del reconocimiento de las prestaciones a que se ha hecho alusión..."<sup>28</sup>

En conclusión, las Juntas Regionales y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez en caso de apelación, deben dirimir las controversias que se plantean sobre la calificación del origen de la invalidez o muerte realizadas por las administradoras de riesgos profesionales y el fondo de pensiones

No obstante, dichas controversias al ser objeto de apelación, deben de cancelar los honorarios ante dichas entidades, tal como lo señala el artículo 17 de la Ley 1562 de 2012 que preceptúa que los mismos están a cargo de *la entidad Administradora del Fondo de Pensiones o la Administradora de riesgos laborales*.

A la par el artículo 41 la Ley 100 de 1993, establece que las Juntas de Calificación de Invalidez, al igual que otras entidades como las EPS y las ARP, pertenecientes al Sistema General de Seguridad Social, les corresponden llevar a cabo la calificación del estado de invalidez de los usuarios.

El artículo 43 del Decreto 1295 de 1994 señaló que los costos por el trámite ante las Juntas de Calificación de Invalidez deben ser asumidos por el solicitante, de acuerdo con el reglamento que el Gobierno Nacional expidiera, lo cual fue objeto de estudio constitucional por el Alto Tribunal, quienes a través de la sentencia C-164 de 2000, advirtieron que, quien debe asumir tales costos, los cuales incluyen los honorarios de los miembros de dichas juntas, son las entidades de previsión social.

Empero, los miembros de la Juntas también tienen derecho a que su actividad sea remunerada<sup>29</sup> en ese sentido, la Ley 100 de 1993 indica en sus artículos 42 y 43, que tales honorarios les corresponde asumírselos a la entidad de previsión social a la que se encuentre afiliado quien solicita el servicio, o la sociedad administradora a la que se encuentre afiliado, la compañía de seguros, el pensionado por invalidez, entre otros, y que si, dado el caso, el interesado es quien asume los costos generados por este trámite, tiene derecho a que esos dineros sean reembolsados.

Lo anterior, bajo los criterios de autoridad constitucional que señalan que "...De los anteriores enunciados normativos se colige que los honorarios de los miembros de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez y los de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez serán pagados, en todo caso, por la entidad de previsión o seguridad social o la sociedad administradora a la que esté afiliado el solicitante. Por lo tanto, según la Ley 100 de 1993, no resulta conducente obligar a los ciudadanos a sufragar dichos costos o suspender el trámite del dictamen por dicho concepto.

5. La regla jurisprudencial que se configuró desde entonces es que no es el empleado quien debe asumir el pago de los honorarios de tales juntas. El artículo 42 de la Ley 100 de 1993 señala que ello

<sup>28</sup> Sentencia C-1002 de 2004.

<sup>29</sup> Decreto 2463 de 2011, artículo 5º incisos 1º y 2º.



*corresponde a la entidad de previsión o seguridad social o la sociedad administradora del caso. Este criterio ha sido reiterado por la Corte Constitucional en sede de tutela...<sup>30</sup>*

Cabe precisar que la regla sobre el pago de honorarios a las Juntas de Calificación de Invalidez, se aplica para la calificación de cualquier tipo de incapacidad, no solo para asuntos laborales, como bien lo señaló la corporación en sentencia T-033 de 2004: "...La razón para considerar que es inconstitucional que el costo del dictamen sea sufragado por el trabajador solicitante, se predica para toda clase de controversias sobre incapacidad...".

Bajo ese entendido, queda claro que según lo señalado por la ley y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, las Juntas de Calificación de Invalidez, tienen derecho a recibir el pago de sus honorarios; sin embargo, va en contra del derecho fundamental a la seguridad social exigir a los usuarios asumir el costo de los mismos como condición para acceder al servicio, pues son las entidades del sistema, ya sea la entidad promotora de salud a la que se encuentre afiliado el solicitante, el fondo de pensiones, la administradora o aseguradora, la que debe asumir el costo que genere este trámite, para garantizar de manera eficiente el servicio requerido.

Así mismo, la Corte reiteró en la Sentencia T- 202 de 2014 que "*las controversias suscitadas entre las entidades del Sistema de Seguridad Social respecto del reconocimiento y pago de una prestación pensional no son oponibles a los beneficiarios de las pensiones que cumplen con los requisitos para acceder al referido derecho pensional, así como tampoco los trámites encaminados a demostrar ante tales entidades uno u otro origen para que, en efecto, pueda ser concedida tal prestación. En esa medida, la Corte Constitucional ha considerado procedente la acción de tutela para amparar los derechos fundamentales de los accionantes, toda vez que, al tratarse de trámites meramente administrativos, no pueden trasladarse los efectos a los beneficiarios de la pensión de sobrevivientes y de esta manera impedir el goce efectivo del derecho fundamental a la seguridad social en su faceta pensional*".

En conclusión, las divergencias entre la ARL y el Fondo de Pensiones, respecto de quien es el encargado de asumir el pago de los honorarios para el surtimiento de los recursos a que hubiere lugar, no pueden ser empleadas para dilatar los procesos de los beneficiarios, ya que las diferencias surgidas entre ellos no puedan ser trasladadas a la parte débil de la situación, máxime cuando el artículo 6º del Decreto 2463 de 2001 en armonía con el artículo 17 de la Ley 1562 de 2012, estableció que el pago de los honorarios de las juntas de calificación de invalidez está a cargo de las entidades Administradoras de los Fondos de Pensiones o de las Administradoras de Riesgos Laborales, indicando que si de la calificación efectuada al actor se desprende que el origen de la enfermedad es común, tal responsabilidad deberá ser asumida por la Administradora de Pensiones correspondiente, es decir, en el presente caso por la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES, pues la Junta Regional de Calificación de Invalidez en su dictamen refirió que el origen de la enfermedad del señor Guzmán Acosta es "Común".

Es por lo anterior que, considera este Despacho que, la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES desconoció los derechos fundamentales del señor CARLOS EDUARDO GUZMAN ACOSTA al rehusarse a asumir el pago de los honorarios de la Junta de Calificación de Invalidez, toda vez que, este dictamen es indispensable para que una vez en firme pueda el actor eventualmente acceder a una pensión de invalidez que, tal como lo manifestó en su escrito tutelar, lo lleve a solventar su mínimo vital y la dignidad humana teniendo en cuenta que señaló que actualmente vive de la caridad de su familia, y en razón a esta negativa, fue vulnerado igualmente su derecho fundamental a la

<sup>30</sup> Sentencia T-208 de 2010. Ver entre otras Sentencia T-236A-02.



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

Juzgado Segundo Civil del Circuito de Tuluá Valle  
R.U.N. 76-834-31-03-002-2019-00161-00  
Acción de Tutela

Carlos Eduardo Guzmán Acosta vs Administradora Colombiana de Pensiones y ARL AXA Colpetría

seguridad social, pues al no ser valorada en segunda instancia la pérdida de capacidad laboral del accionante por falta del pago de honorarios, hay una restricción al acceso a la seguridad social y por ende, al goce efectivo de este derecho.

Es por lo anterior que, con base en los elementos probatorios que fueron allegados al caso, se ampararan los derechos fundamentales a la SALUD, SEGURIDAD SOCIAL, MINIMO VITAL y DEBIDO PROCESO conculcados por el accionante, debiéndose consecuentemente ordenar a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES, o a quienes dentro del ámbito de la estructura organizacional hagan sus veces, que si aún no lo han realizado, para que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, asuma el pago de los honorarios ante la Junta Nacional de Calificación a fin de surtirse el recurso de apelación interpuesto por dicha entidad en contra del dictamen emitido en primera instancia por la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Valle del Cauca a favor del accionante, señor **CARLOS EDUARDO GUZMAN ACOSTA**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 16.760.101, e inmediatamente procedan a remitir el recibo de consignación de los mismos ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Valle del Cauca quienes igualmente procederán a remitir de manera inmediata el expediente a la Junta Nacional para la decisión del recurso de apelación.

Ahora bien, frente a la solicitud que depreca el actor, en lo tocante a la autorización de los viáticos aéreos para él y un acompañante para asistir a la cita de valoración de la PCL ante la Junta Nacional de Calificación en la ciudad de Bogotá, la misma no tiene vocación de prosperidad toda vez que la norma es clara en señalar que para la autorización de un acompañante debe mediar concepto médico, "... así como de su acompañante dentro o fuera de la ciudad de conformidad con el concepto médico..."<sup>31</sup> y dentro del plenario, no se observa que el actor, haya acreditado mediante concepto expedido por su médico tratante, la necesidad de la autorización de un acompañante, aunado a que aún no ha sido agendada la cita de valoración y esta Juez constitucional no puede tutelar derechos a futuro.

No obstante, con el fin de evitar una nueva acción constitucional en el evento en que la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ proceda a agendar la cita de valoración y disponga que el actor debe asistir a la misma, se ordenará a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES que autorice los viáticos al señor Carlos Eduardo Guzmán Acosta con ocasión de los traslados y demás que produzca su desplazamiento de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del Decreto 1352 de 2013.

Lo anterior, toda vez que la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES, es la obligada a responder por la prestación de esa clase de servicios reclamados, los que debe satisfacer además porque el demandante carece de recursos económicos para cancelarlos, en razón a las dolencias que lo afectan y que le impiden trabajar, hecho que por demás no fue desvirtuado en el curso del proceso. Tal como lo ha decantado la Corte Constitucional en jurisprudencia que al tenor literal establece<sup>32</sup>:

*"...En lo que tiene que ver con la actuación de las juntas regional y nacional de calificación de invalidez, el Decreto 2463 de 2001, "por el cual se reglamenta la integración, financiación y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez", consagra en el capítulo III (arts. 22 a 40) el procedimiento que deben observar esos organismos para tramitar las solicitudes de calificación de invalidez, con reglas atinentes a la competencia de las juntas de calificación de invalidez; en su artículo 37 está lo relacionado al pago de gastos de traslado, valoraciones por especialistas y exámenes complementarios...*

<sup>31</sup> Artículo 34 del Decreto 1352 de 2013

<sup>32</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-002 de 2007, M.P. Doctor Nilson Pinilla Pinilla



*"El interesado tiene los derechos propios de todo interviniente en una actuación administrativa, particularmente la oportunidad de controvertir la calificación o valoración médica relativa a la disminución de su capacidad laboral, que determina que se le considere o no como inválido y, como consecuencia, se le reconozca o no la respectiva pensión de invalidez. Este derecho está garantizado por los artículos 11, 33 a 35 y 40 del mencionado Decreto 2463 de 2001.*

*"... Sin embargo, la garantía del derecho fundamental debe materializarse, para lo cual y no hacer nugatoria su protección, es necesario en ocasiones ampliar el espectro de amparo del derecho con el fin de que su ejercicio sea real y efectivo. La no desvirtuada estrechez económica, precisamente empeorada por la limitación física y su efecto negativo sobre las posibilidades laborales, le impide asumir los gastos de traslado, manutención y alojamiento que el viaje a Bogotá le demanda, para superar lo que le viene acarreado un perjuicio no remediado, por el trámite que se le impone al tener que acudir ante la junta nacional de calificación de invalidez.*

*"De tal manera, dado que el Juez de instancia negó el amparo solicitado por el accionante, con el argumento de que la decisión corresponde a otra autoridad, esa denegación tendrá que ser revocada, toda vez que como lo ha establecido esta Corte, la tutela procede en aquellos casos en que, como consecuencia de la vulneración del acceso a la seguridad social, se afectan otros derechos como la vida digna y el mínimo vital, que es lo que ocurre en el caso bajo estudio, ya que como lo manifestó el actor en su escrito de tutela, sin que se le hubiere refutado, no cuenta con los medios económicos necesarios para asumir las erogaciones, debido a no poder acceder, precisamente por su limitada condición física, a un trabajo estable..."*

#### **VIII. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Tuluá, Valle, obrando como Juez Constitucional de Tutela, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: TUTELAR** los derechos fundamentales a la **SALUD, SEGURIDAD SOCIAL, MINIMO VITAL, DEBIDO PROCESO y DIGNIDAD HUMANA** del accionante, señor **CARLOS EDUARDO GUZMAN ACOSTA**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 16.760.101, vulnerados por la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES**, por lo anotado en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: ORDENAR** al Representante legal de la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES**, o a quienes dentro del ámbito de la estructura organizacional hagan sus veces, que si aún no lo han realizado, para que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, asuma el pago de los honorarios ante la Junta Nacional de Calificación a fin de surtir el recurso de apelación interpuesto por dicha entidad en contra del dictamen emitido en primera instancia por la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Valle del Cauca a favor del accionante, señor **CARLOS EDUARDO GUZMAN ACOSTA**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 16.760.101, e inmediatamente procedan a remitir el recibo de consignación de los mismos ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Valle del Cauca quienes igualmente procederán a remitir de manera inmediata el expediente a la Junta Nacional para la decisión del recurso de apelación.

**TERCERO: NEGAR** la pretensión deprecada por el actor consistente en la autorización de los viáticos aéreos para él y un acompañante para asistir a la cita de valoración de la PCL ante la Junta Nacional de Calificación en la ciudad de Bogotá, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este proveído; con la advertencia que en el evento en que la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ proceda a agendar la cita de valoración y disponga que el actor debe asistir a la misma, se ordenará a la



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

Juzgado Segundo Civil del Circuito de Tulú Valle  
R.U.N. 76-834-31-03-002-2019-00161-00

Acción de Tutela

Carlos Eduardo Guzmán Acosta vs Administradora Colombiana de Pensiones y ARL AXA Colpatría

ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES que autorice los viáticos al señor Carlos Eduardo Guzmán Acosta con ocasión de los traslados y demás que produzca su desplazamiento de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del Decreto 1352 de 2013.

**CUARTO:** Por secretaría **NOTIFICAR** a las partes el presente fallo por el medio más expedito (artículo 30 Decreto 2591/91).

**QUINTO:** Si no fuere impugnada la decisión dentro del término de los tres (3) días siguientes a su notificación, **ENVIAR** el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión (arts. 31 y 32 ibídem).

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

La Juez,

  
SANDRA LETICIA SUA VILLEGAS

Ac