



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO
SECCION SEGUNDA
Circuito Judicial de Bogotá D. C.

Bogotá D. C., tres (03) de noviembre de dos mil veinte (2020).

Referencia: **ACCION DE TUTELA**
11003335009-2020-00296-00
Demandante: **WILSON AMADOR BELTRÁN**
Demandado: **JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ Y OTRO**

En el término del artículo 86 de la Carta Política, se profiere sentencia en derecho dentro de la acción de tutela de la referencia.

1. ANTECEDENTES

El señor WILSON AMADOR BELTRÁN, actuando en nombre propio, presentó demanda de tutela en contra de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, con el fin de obtener la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, igualdad y mínimo vital.

1.1. Pretensiones.

Según el libelo inicial, la parte actora pretende:

<<(…)

1.- Que como consecuencia de lo anterior se ordene a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez me cite por teleconsulta en un término no superior a cuarenta y ocho (48) horas-

2.- Posteriormente se otorgue un término máximo de cinco (5) días para que esa instancia profiera la calificación que corresponda en derecho>>.

1.2. Hechos

Como fundamentos fácticos de sus pretensiones, adujo que:

1. Tiene 56 años de edad y padece múltiples patologías de origen laboral y común, razón por la que fue calificado en varias oportunidades por las entidades de seguridad social a las cuales se encuentra afiliado, así:

- a. ARL SURA el 6 de noviembre de 2019: pérdida de capacidad laboral 56.21%; origen de enfermedad, común; fecha de estructuración 9 de mayo de 2019.
- b. Seguros de vida Alfa – seguro previsional de Porvenir, inconforme con la decisión remitió la calificación a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca.
- c. La Junta Regional emitió dictamen el 3 de julio de 2020, con los siguientes diagnósticos: pérdida de capacidad laboral 57.60%; origen, enfermedad común; fecha de estructuración 9 de mayo de 2019; con las siguientes patologías.

CIE-10	Diagnóstico	Diagnóstico específico	Origen
G473	Apnea del sueño		Enfermedad común
M771	Epicondilitis lateral	Epicondilitis lateral bilateral	Enfermedad laboral
M770	Epicondilitis media	Epicondilitis media bilateral	Enfermedad laboral
E039	Hipotiroidismo, no especificado		Enfermedad común
G562	Lesión del nervio cubital	Neuropatía del ulnar en el canal de Guyón bilateral, carácter leve.	Enfermedad común
M708	Otros trastornos de los tejidos blandos relacionados con el uso, el uso excesivo y la presión	Tendinitis de flexoextensores de antebrazos bilateral	Enfermedad laboral
M508	Otros trastornos del disco cervical	Discopatía cervical multinivel	Enfermedad laboral
M518	Otros trastornos especificados de los discos intervertebrales	Discopatía lumbar multinivel	Enfermedad laboral
M751	Síndrome de manguito rotatorio	Síndrome de manguito rotador bilateral	Enfermedad laboral
G560	Síndrome del túnel carpiano	Síndrome del túnel del carpo bilateral, carácter moderado.	Enfermedad laboral
M654	Tenosinovitis de estiloides radial [de quervain]	Tenosinovitis de D'Quervain bilateral	Enfermedad laboral
F412	Trastorno mixto de ansiedad y depresión		Enfermedad común

2. Seguros de vida Alfa interpuso recursos de reposición y en subsidio apelación; la Junta Regional confirmó la decisión recurrida y remitió las diligencias a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez para dar trámite al recurso de apelación.
3. A la fecha de presentación de la tutela, la Junta Nacional no ha dado tramite ni resuelto la apelación.

1.3. Trámite procesal

La solicitud de tutela fue radicada por correo electrónico y repartida a este Despacho el 22 de octubre de 2020, admitida el 23 de octubre de 2020 en contra de la ARL SURA, SEGUROS DE VIDA ALFA S.A., JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ Y JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ y notificada en la misma fecha, también por vía electrónica.

1.4. Informe Junta Regional de Calificación de Invalidez Bogotá y Cundinamarca

Esta entidad informó que, mediante dictamen 74240741-4501 del 3 de julio de 2020 calificó los diagnósticos del accionante con una pérdida de capacidad laboral del 57.60%; de origen común; y estructurada el 9 de mayo de 2019; Seguros Alfa en desacuerdo con el origen y el porcentaje asignado interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación.

Esta Junta confirmó la calificación inicial y concedió el recurso de apelación para ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez y <<**solicitó a Seguros de Vida Alfa acreditar el pago de los honorarios a favor de la Junta Nacional para poder remitir el expediente (...), de conformidad con lo señalado en el inciso 4 del artículo 2.2.5.1.41 del Decreto 1072 de 2015, que establece que, la Junta Regional de Calificación de Invalidez no remitirá el expediente a la Junta Nacional si no se allega consignación de los honorarios de esta última>>.**

Cumplido el pago referido, el expediente se radicó en la Junta Nacional para lo de su competencia el 16 de septiembre de 2020.

1.5. Informe ARL SURA

Esta ARL informó que, realizó calificación integral al accionante y se determinó un porcentaje de 56.21%, que le da derecho a una invalidez común. Por apelación de las partes el expediente fue remitido a la Junta Regional de Calificación de Invalidez que, el 3 de julio de 2020, determinó un porcentaje del 57.60%, el cual también fue objeto de recursos y remitido a la Junta Nacional el 16 de septiembre de 2020 sin que a la fecha haya emitido pronunciamiento de fondo.

Por lo expuesto, considera que resulta improcedente la solicitud de amparo en su contra, toda vez que de su actuación no se desprende vulneración alguna a los derechos fundamentales invocados por el accionante y que además, por las mismas razones, carece de legitimación en la causa por pasiva.

1.6. Informe Seguros de Vida Alfa S.A.

Esta entidad alegó improcedencia de la acción incoada, al considerar que, no existe prueba de amenaza o vulneración de derecho fundamental alguno por parte de esta aseguradora.

Expuso que, una vez fue notificado de la calificación por parte de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, interpuso los recursos de ley y, concedido el de apelación, procedió a cancelar el valor de los honorarios a favor de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez y a notificar dicho pago ante la Junta Regional; sin embargo, a la fecha no ha recibido notificación respecto de la cita para valoración en la Junta Nacional.

Por lo anterior, considera que lo de su competencia quedó agotado, quedando pendiente únicamente lo que atañe a la Junta Nacional. Finalmente, alegó falta de legitimación en la causa por pasiva.

1.7. Informe Junta Nacional de Calificación de Invalidez

La Junta Nacional informó que recibió el expediente del accionante el 16 de septiembre de 2020, este fue repartido a la sala primera de decisión, la cual lo tiene para su estudio y resolución.

Puso de presente que, la entidad recibe para el trámite del recurso de apelación, casos de todo el país y todos ellos de personas en especiales condiciones de salud, razón por la cual estos se debe resolver en orden de llegada y sin que se le pueda dar prioridad a alguno de ellos, frente a los demás.

1.8. Medios de prueba

De las pruebas allegadas por las partes se resaltan:

1. Formulario de calificación de la pérdida de capacidad laboral y ocupacional de la ARL SURA que data del 11 de noviembre de 2019.
2. Dictamen de determinación de origen y/o pérdida de capacidad laboral y ocupacional emitido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez el 3 de julio de 2020.
3. Recurso de reposición y en subsidio apelación interpuesto por Seguros de Vida Alfa S.A.
4. Acta 13236 -2 del 21 de agosto de 2020, por medio de la cual la Junta Regional de Calificación de Invalidez resolvió recurso de reposición confirmando la decisión recurrida y concedió la apelación. Esta decisión fue notificada el 1 de septiembre de 2020.
5. Constancia de remisión del expediente a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez con sello de recibido del 16 de septiembre de 2020.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

El Despacho es competente para resolver este caso de conformidad con los artículos 86 de la Constitución Política y 37 del Decreto 2591 de 1991 en concordancia con el artículo 1.º, del Decreto 1983 de 2017, pues la acción se dirigió contra autoridad pública del orden nacional.

2.2. Asunto a resolver

El asunto se centra en determinar, si las entidades accionadas vulneran los derechos fundamentales del accionante ante la falta de resolución de recurso de apelación interpuesto en contra de la decisión de primera instancia proferida por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca y que debe ser desatado por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

2.3. Procedencia de la acción de tutela

El artículo 86 de la CP y el Decreto 2591 de 1991 establecen la tutela como un mecanismo para reclamar ante los jueces, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección de derechos constitucionales fundamentales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción y omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares.

En el artículo 6 del Decreto 2591 se dice que ella es **improcedente** cuando existan otros recursos o mecanismos de defensa judicial, salvo que se pretenda evitar un perjuicio irremediable o estos resulten ineficaces (mecanismo subsidiario); para proteger derechos que puedan ser atendidos por medio de habeas corpus o derechos colectivos; y cuando la violación del derecho ha originado un daño consumado, salvo que la vulneración continúe.

Entonces, se lee que la acción de tutela es un mecanismo subsidiario, residual, preferente y sumario para obtener la intervención inmediata del juez constitucional en aras de proteger derechos fundamentales.

Frente a la procedencia de la solicitud de amparo para obtener la práctica del dictamen que establezca la pérdida de capacidad laboral, la Corte Constitucional¹ ha señalado que, en principio, resulta improcedente porque para ello los interesados cuentan con la jurisdicción ordinaria laboral, competente para resolver conflictos que involucren afiliados, usuarios, administradora del sistema integral de seguridad social y empleadores.

Sin embargo, en estos mismos pronunciamientos, ha precisado que, de manera excepcional y atendiendo a las particularidades de cada caso, resulta procedente la tutela, cuando se trata de personas que se encuentran catalogadas como de especial protección constitucional. Además, al estar frente a la situación de una persona que, perdió su capacidad laboral y depende de un dictamen definitivo para acceder a los derechos que la seguridad social le otorgan, el paso de tiempo puede hacer más gravosa su situación y la de su núcleo familiar.

2.4. De la calificación de pérdida de capacidad laboral y su relación con el derecho a la seguridad social

¹ Ver Sentencias T-401 de 2017; T-161 de 2019; y T-427 de 2018.

En el marco del derecho a la seguridad social, consagrado en el artículo 48 de la Constitución Política, el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 142 del Decreto 019 de 2012, estableció las reglas para la calificación del estado de invalidez de una persona; precisó que este debe determinarse con base en el manual único para la calificación de la invalidez vigente a la fecha de calificación; y asignó la competencia para determinar en primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral, calificar el grado de invalidez y el origen de las contingencias, a COLPENSIONES, a las Administradoras de Riesgos Laborales (ARL) y a las EPS, dependiendo del caso.

Así mismo, señaló reglas para interponer recursos en caso de inconformidad, en los siguientes términos:

*<<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>>.*

Frente a este aspecto, la Corte Constitucional, en Sentencia T-427 de 2018, precisó que toda persona, sin importar el régimen que lo cobije, debe ser calificada mediante un dictamen de pérdida de capacidad laboral, por la entidad autorizada legalmente para ello y con la Sentencia C-120 de 2020, declaró la exequibilidad del inciso segundo del artículo 142 del Decreto 019 de 2012, comprensivo del tema de competencia de las entidades para determinar en primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral, y calificar el grado de invalidez y el origen de las contingencias.

En las consideraciones de esta decisión y frente al asunto particular que nos atañe, la Corte precisó que, el Decreto 019 de 2012 al establecer estas reglas para proceso de calificación, incluido **el término breve (5 días)** para que la Junta Nacional de Calificación de Invalidez resuelva la apelación, lo hizo pensando en las personas, y en el deber de la administración pública de cumplir sus responsabilidades y cometidos de acuerdo con las necesidades del ciudadano y las efectividad de sus derechos, principalmente la seguridad social y el debido proceso principalmente en el ámbito laboral.

2.5. Del derecho al debido proceso administrativo

El derecho al debido proceso encuentra consagración en el artículo 29 de la Constitución Política y, de acuerdo con la interpretación que ha hecho la Corte Constitucional², este debe ser respetado no solo en el ámbito de

² Sentencia T-036 de 2018.

las actuaciones judiciales sino también en todas las actuaciones, procedimientos y procesos administrativos, de manera que se garantice: 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.

2.6. Caso concreto

Está demostrado que, el señor Wilson Amador Beltrán agotó todo el procedimiento previsto en la Ley para obtener una calificación definitiva de su pérdida de capacidad labora, origen y fecha de estructuración, con el fin de acceder a los derechos que se puedan desprender en su favor del sistema de seguridad social integral.

Sin embargo, la última instancia fue el dictamen de determinación de origen y/o pérdida de capacidad laboral y ocupacional ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, decisión que fue apelada por Seguros de Vida Alfa S.A., y remitidas las diligencias a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez el 16 de septiembre de 2020, sin que hasta la fecha se haya resuelto el referido recurso.

Entonces, pese a que la Junta Nacional de Calificación de Invalidez reconoce que recibió las diligencias desde la citada fecha y manifiesta que el expediente se encuentra en estudio y que debe esperar el turno de atención, porque hay casos que fueron radicados primero de este; lo cierto es que la norma concede un término perentorio de **cinco (5 días)**, el cual ya fue superado por un tiempo más que razonable (1 mes y medio).

En este sentido, el Despacho tutelar los derechos fundamentales al debido proceso y la seguridad social del accionante y ordenará a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez que, en el término de cinco (5) días contados a partir de la notificación de esta sentencia, adelante las gestiones necesarias, resuelva y notifique el recurso de apelación interpuesto en contra de la calificación practicada por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca el 3 de julio de 2020 al señor Wilson Amador Beltrán. En mérito de lo expuesto, el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D.C, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: TUTELAR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES a la seguridad social y el debido proceso del señor Wilson Amador Beltrán, identificado con c.c. 74.240.741, conforme a las consideraciones expuestas,

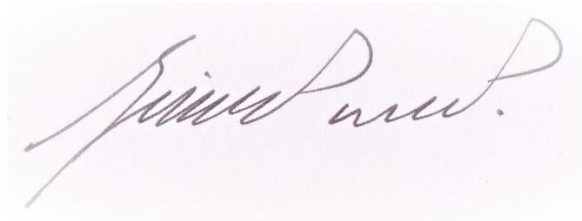
SEGUNDO: ORDENAR A LA JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ que, en el término de cinco (5) días contados a partir de la notificación de esta sentencia, adelante las gestiones necesarias, resuelva y notifique el recurso de apelación interpuesto en contra de la calificación practicada por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca el 3 de julio de 2020 al señor Wilson Amador Beltrán, siguiendo los lineamientos de la parte motiva.

TERCERO: NOTIFICAR esta sentencia a las partes. A las accionadas mediante mensaje de datos que incluya el texto íntegro de esta decisión dirigido al buzón electrónico oficial. Al accionante a través del medio más expedito.

CUARTO: IMPUGNABILIDAD. Esta sentencia es susceptible de impugnación ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro de los tres días siguientes a su notificación³.

QUINTO: REMITIR el expediente a la Corte Constitucional, en caso de no ser impugnado este fallo, para su eventual revisión (artículo 31 del Decreto 2591 de 1991).

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



GUILLERMO POVEDA PERDOMO
Juez

AM

³ El escrito de impugnación puede enviarse a los correos electrónicos admin09bt@cendoj.ramajudicial.gov.co y jadmin09bta@notificacionesri.gov.co.