



JUZGADO VEINTISÉIS CIVIL MUNICIPAL

Bogotá D.C., diecinueve (19) de junio de dos mil veinte (2020).

Acción de Tutela No. 2020-0233.

Sentencia de Primera Instancia

Hora: 4:00 p.m.

Accionante: Tobías Emilio Ubaque Pineda

Accionada: Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca

Surtido el trámite de rigor, siendo competente esta sede judicial para conocer de la presente acción pública, de acuerdo con los parámetros establecidos por el Decreto 2591 de 1991, en concordancia con los Decretos 1382 de 2000, 1834 de 2015 y 1983 de 2017 procede el Juzgado a decidir la acción de tutela de la referencia.

Antecedentes

1. El señor **Tobías Emilio Ubaque Pineda** solicitó que se protejan sus derechos fundamentales a la salud, dignidad humana y seguridad social que consideró vulnerados por la **Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca**, en la medida en que se ha abstenido de calificar su pérdida de capacidad laboral en segunda instancia, pese a que recibió el expediente contentivo de su calificación y lo valoró en marzo de este año.

2. Sostuvo, en apoyo de sus pretensiones, que inconforme con la calificación otorgada por la entidad aseguradora -ARL Liberty-, ésta remitió el caso a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca para obtener una segunda calificación, y una vez recibido el expediente por parte de ésta y sometido a valoración el 12 de marzo pasado, se le informó que dentro del mes siguiente le sería notificado el nuevo puntaje, y como ello no ha ocurrido, no ha sido posible que inicie el tratamiento médico para tratar las patologías diagnosticadas, así como tampoco, acceder a una pensión por invalidez.

3. Admitida la acción el 8 de junio pasado, se dispuso la notificación de la accionada para que ejerciera su derecho de defensa, lo mismo que el requerimiento al accionante para que aportara las documentales que soportan los hechos y pretensiones de su tutela.

3.1. La **Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca** contestó, que **i)** el caso le fue remitido por la ARL Liberty para que dirimiera la controversia suscitada por el paciente, frente al puntaje obtenido en la primera oportunidad el cual lo fue del 34.12%, de origen laboral y con fecha de estructuración el 09 de marzo de 2019, **ii)** luego de saneado el tema de algunos documentos necesarios, advirtiendo que cumplieran los requisitos legales, adelantó su reparto aleatorio a una de las salas de decisión, **iii)** la situación del paciente está siendo objeto

de revisión por parte del médico ponente quién determinará sobre la pertinencia de pedir nuevas pruebas, o programar el caso para ser presentado en audiencia privada por la Sala Primera de decisión de esa Junta Regional, **iv)** la mora en proferir el dictamen obedece a las medidas tomadas por el Gobierno Nacional de aislamiento preventivo obligatorio por el Coronavirus, amén de que tampoco se encuentra atendiendo público desde el 24 de marzo de 2020 y hasta nueva orden y, finalmente, y **v)** solicita que se le desvincule del presente trámite al no encontrarse acreditado que esa entidad haya vulnerado los derechos fundamentales del accionante.

3.2. El señor **Tobías Emilio Ubaque Pineda** guardó silencio frente al requerimiento que se le hizo.

3.3. La **ARL Liberty**, cuya vinculación se ordenó en auto de 18 de junio pasado, también mantuvo una actitud silente, pese a que fue notificada en debida forma.

4. Verificado lo anterior, procede el Despacho a entrar a resolver la presente acción constitucional, previas las siguientes,

Consideraciones

1. La acción de tutela fue establecida en el artículo 86 de la Constitución Política como un procedimiento preferente y sumario para proteger los derechos fundamentales. Este instrumento jurídico es de carácter subsidiario y procura brindar a las personas la posibilidad de acudir a la justicia de manera informal, buscando la protección en forma inmediata y directa, de los derechos constitucionales fundamentales que considere vulnerados en todos aquellos eventos en que el afectado no disponga de otros medios de defensa judicial, o de los recursos que de ellos se derivan.

2. Descendiendo al caso concreto, se advierte que el problema jurídico en analizar se concreta en determinar si la Junta accionada, con su actuar, vulnera los derechos fundamentales del accionante, en la medida en que no ha resuelto la controversia suscitada por aquel, frente a la calificación de pérdida de capacidad laboral que emitió su ARL Liberty, pese a que, incluso, le practicó valoración en el mes de marzo pasado.

Para resolver ese interrogante, sea lo primero precisar, que el Decreto 2463 de 2001, en su artículo 11, determina la naturaleza jurídica de las juntas de calificación de invalidez, precisando que:

“son organismos de creación legal, autónomos, sin ánimo de lucro, de carácter privado, sin personería jurídica, cuyas decisiones son de carácter obligatorio. Sus integrantes son designados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de conformidad con lo señalado en el artículo 17 del presente decreto, no tienen el carácter de servidores públicos, no devengan salario, ni prestaciones sociales, sólo tienen derecho a los honorarios establecidos en el presente decreto. Los dictámenes de las juntas de calificación de invalidez no son actos administrativos y sólo pueden ser controvertidos ante la justicia laboral ordinaria con fundamento en el artículo 2º del Código de Procedimiento Laboral.”

Más aún, es asunto averiguado que la expedición de los dictámenes de pérdida de la capacidad laboral proferidos por esos organismos privados están regidos “por el procedimiento establecido en los artículos 38 a 43 de la Ley 100 de 1993¹ y en el

¹ La Sentencia C-1002 de 2004 declaró exequibles los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993, que versan sobre las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, respectivamente. Al estudiar la constitucionalidad de las normas, este Tribunal Constitucional dijo que: “Las juntas de calificación de

capítulo III del Decreto 2463 de 2001, que establece las siguientes etapas: “Allí se consagran reglas atinentes a la competencia de las juntas de calificación de invalidez (art.22); rehabilitación previa para solicitar el trámite (art. 23); presentación de la solicitud (art. 24); documentos que se deben allegar a la solicitud de calificación (art.25); solicitudes incompletas (art.26); reparto, sustanciación, ponencia, quórum y decisiones (arts. 27 a 29); audiencia y dictamen (arts. 30 y 31); notificación del dictamen y recursos (arts.32 a 34); procedimiento para el trámite del recurso de apelación (art. 35); práctica de exámenes complementarios (art.36); pago de gastos de traslado, valoraciones por especialistas y exámenes complementarios (art. 37); participación en las audiencias privadas (art. 38); inasistencia de pacientes (art. 39), y controversias sobre dictámenes (art. 40)”.²

A su turno, los artículos 28 a 29 del referido Decreto, prevén que:

Artículo 28. Sustanciación y ponencia. Recibida la solicitud por el ponente, éste procederá a la valoración de la persona, cuando estime que se requiere dicha valoración. En el día y hora fijados estudiará las pruebas y documentos suministrados, procediendo a registrar el proyecto de dictamen. El procedimiento anterior deberá realizarse en el término máximo de seis (6) días. Cuando el ponente solicite la práctica de pruebas o la realización de valoraciones por especialistas, este registrará la providencia que las decreta dentro del término establecido en el inciso anterior. **Recibidas las pruebas o valoraciones decretadas, el ponente registrará el proyecto de dictamen dentro de los dos (2) días siguientes a su recibo y se incluirá el caso en la siguiente reunión de junta.** Si la persona que va a ser calificada no asiste a la cita fijada por el secretario de la junta este dará aviso por escrito a las partes interesadas, procediendo a la suspensión del trámite hasta tanto se realice la valoración o se compruebe la imposibilidad de asistir a la cita o del traslado del médico ponente, caso en el cual, se podrá dictaminar de acuerdo a las pruebas allegadas a la junta. Cuando debido a la imposibilidad del paciente para asistir a la cita fijada para su valoración o por motivos de costos se solicite a la junta de calificación de invalidez su traslado, la entidad administradora, compañía de seguros, entidad de previsión social o empleador, según el caso, asumirá todos los costos derivados del mismo. Excepcionalmente el costo del traslado podrá ser asumido por el interesado, quien tendrá derecho al respectivo reembolso.

Artículo 29. Quórum y decisiones. Las juntas de calificación de invalidez adoptarán sus decisiones en audiencia privada, con la asistencia de todos los miembros de la respectiva junta y el voto favorable de la mayoría absoluta de ellos. En caso de no existir quórum, el secretario de la junta convocará la actuación del suplente y en su ausencia, solicitará a la Dirección General de Salud Ocupacional y Riesgos Profesionales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la designación de un miembro ad hoc. El voto será en forma verbal, salvo que uno o más de los miembros de la junta solicite que se haga en forma escrita.

3. En el presente caso, no está en discusión, porque así lo reconoció la Junta accionada, que dicho organismo no ha gestionado el trámite de calificación del señor Ubaque en los términos y con las formalidades previstos en los artículos 28 y 29 en cita, limitándose únicamente a realizarle valoración médica y psicológica el 12 de marzo pasado, por lo que, según su dicho, en la actualidad el caso “está siendo objeto de revisión exhaustiva de los documentos en su totalidad por parte del médico ponente, y próximamente se determinará la pertinencia de requerir pruebas adicionales o programar el caso para ser presentado en audiencia privada que se llevará a cabo por la Sala Primera de decisión de esta Junta Regional” (véase la contestación a la tutela).

invalidez emiten decisiones que 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”.

² Sent T-093 de 2016

Esta omisión de la accionada, que podría entenderse como comprensible por la situación de pandemia mundial por el Covid 19, es violatoria del derecho a la seguridad social del accionante, dado que, al corresponder el dictamen reclamado a una pieza fundamental para que el accionante pueda acceder al reconocimiento de su pensión, no emitirlo, por las razones que sea, le resta la posibilidad a aquel de acceder a esa prestación social.

Y para que no quede duda de ello, y comprender la importancia del referido pronunciamiento de la Junta, tráigase a colación el precedente de la Corte Constitucional, según el cual, las decisiones de ese órgano -refiriéndose a las Juntas de Calificación de Invalidez- 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”*.³ 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.”⁴

Esa situación, por supuesto, no puede pasar desapercibida para el Despacho, menos aún si se considera que el accionante es un sujeto de especial protección constitucional en razón a su estado de salud, traducido en la discapacidad que padece, puesta en conocimiento por la Junta accionada en su respuesta, quien señaló que el señor Ubaque tiene un *“diagnóstico de fractura de la epífisis inferior del húmero izquierdo, fractura de la diáfisis del cubito y del radio [izquierdo], fractura de la epífisis superior del radio [derecho], traumatismo del nervio cubital a nivel del antebrazo [izquierdo (neuropatía sensitiva proximal)], traumatismo del nervio mediano a nivel del antebrazo [derecho (neuropatía motora en tercio distal del antebrazo del nervio mediano)], traumatismo de tendón del manguito rotatorio del hombro [bilateral]. Pérdida de la Capacidad Laboral: 34,12%.”*, lo que pone sobre la mesa que, de acuerdo con el artículo 47 de la Constitución, el Estado a través del juez constitucional, debe protegerlo, como en efecto lo hará.

Adviértase que, si bien es cierto, el Gobierno Nacional a través de sus diferentes decisiones ha impartido órdenes de aislamiento, en general, ello no obsta para que, a través de la modalidad de trabajo en casa, la Junta Regional de Calificación de Invalidez no continúe “adelantando labores”, como ella misma lo informa en su página, y con ello, gestionando el trámite de los asuntos puestos bajo su órbita de competencia, cuya resolución resulta de gran importancia dentro del proceso de reconocimiento de la pensión de un trabajador discapacitado, de modo que su falta de decisión sacrifica los derechos a la seguridad social e, incluso, al debido proceso del accionante.

Y para que no quede duda de ese trabajo en casa que en la actualidad se encuentra adelantando la Junta Regional de Calificación de Invalidez, modalidad bajo la cual debe tramitar el caso del accionante, obsérvese que así lo informa a los interesados que visitan su página web⁵, como se verifica en el pantallazo que sigue:

³ Sent. C-1002 de 2004

⁴ T-265 de 2018

⁵ <https://www.juntaregionalbogota.co/>

The screenshot shows the website of the Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca. At the top, there is a navigation menu with links: INICIO, QUIENES SOMOS, NORMATIVIDAD, RESPONSABILIDADES, FORMULARIOS, PSE, and PQRS. Below the menu is a banner with the text: "Atención al cliente: 3336186468 - 3336205067 - 3336183730". The main content is a green-bordered box with the heading "AVISO IMPORTANTE" in red. The text inside the box reads: "La Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, informa que: Se continuarán adelantando labores bajo la modalidad de **TRABAJO EN CASA**." Below this, it lists communication channels: "CANALES DE COMUNICACION E INFORMACION:" followed by "Para acceder al formulario de PETICIONES, QUEJAS Y RECLAMOS www.juntaregionalbogota.co/pqrs.html", "Para notificaciones judiciales al correo: juridica@juntaregionalbogota.co", "Para consultar su calificación: www.juntaregionalbogota.co/avisodenotificacion.html", and "Líneas de atención al usuario: 333 618 6468 - 333 620 5067 - 333 618 3730".

4. Así las cosas, se concederá el amparo suplicado, para ordenarle a la **Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca**, que en el término máximo de diez (10) días siguientes a la notificación de esta sentencia, proceda a adelantar todas las gestiones pertinentes y decida la controversia suscitada por el señor **Tobías Emilio Ubaque Pineda**, frente al porcentaje de pérdida de la capacidad laboral determinado en primera oportunidad por la ARL Liberty, atendiendo para ello los lineamientos legales previstos en el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, el Decreto 2463 de 2001 y demás normas concordantes y complementarias.

Decisión

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Veintiséis (26) Civil Municipal de Bogotá, D.C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

Resuelve

Primero: Conceder el amparo constitucional de los derechos fundamentales al debido proceso y la seguridad social del señor **Tobías Emilio Ubaque Pineda**.

Segundo: Ordenar a **Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca**, que en el término máximo de diez (10) días siguientes a la notificación de esta sentencia, adelante todas las gestiones pertinentes y decida la controversia suscitada por el señor Tobías Emilio Ubaque Pineda frente al porcentaje de pérdida de la capacidad laboral determinado en primera oportunidad por la ARL Liberty, atendiendo para ello los lineamientos legales previstos en el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, el Decreto 2463 de 2001 y demás normas concordantes y complementarias.

Tercero: Notificar de inmediato esta decisión a todos los interesados por el medio más expedito. Líbrense las comunicaciones pertinentes.

Cuarto: Remitir la presente actuación a la Corte Constitucional para su eventual revisión, en caso de no ser impugnado este fallo.

Notifíquese y Cúmplase,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. J. Ávila Paz', is centered on the page. The signature is fluid and cursive, with a large loop at the end.

MARÍA JOSÉ ÁVILA PAZ
Juez

Exp: 2020-233