

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



**JUZGADO OCTAVO DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DEL DISTRITO JUDICIAL DE
BOGOTÁ D.C.**

ACCIÓN DE TUTELA

RADICADO: 11001-41-05-008-2023-00051-00

ACCIONANTE: MIGUEL ARMANDO ESPINEL NAVARRETE

ACCIONADO: JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ

SENTENCIA

En Bogotá D.C. a los tres (03) días del mes de febrero del año dos mil veintitrés (2023), procede este Despacho judicial a decidir la Acción de Tutela impetrada por **MIGUEL ARMANDO ESPINEL NAVARRETE**, a través de apoderado judicial, quien pretende el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y seguridad social, presuntamente vulnerados por la **JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ**.

RESEÑA FÁCTICA

Indica el accionante que labora al servicio de la empresa PROENFAR S.A., y que durante el tiempo de servicio ha venido padeciendo múltiples patologías, como: *Episodio depresivo no especificado, Trastornos de adaptación, Espondilopatía inflamatoria no especificada, Hipoacusia neurosensorial bilateral y síndrome de manguito rotatorio*.

Que mediante dictamen No. 80021985-4795 del 25 de junio de 2022, la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA calificó las patologías como de origen común, con una PCL del 58.47%.

Que en contra del dictamen COLPENSIONES interpuso recurso de reposición y apelación el 05 de julio de 2022; circunstancia que le fue notificada el 03 de septiembre de 2022.

Que el 29 de septiembre de 2022 radicó un derecho de petición ante COLPENSIONES, solicitando el pago de los honorarios para que se remitiera el expediente a la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ.

Que el 19 de octubre de 2022 COLPENSIONES le respondió que su caso sería incluido para validación, estudio y revisión del pago de honorarios.

Que, ante la omisión de COLPENSIONES, promovió una acción de tutela ante el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Bogotá y, estando en curso, la entidad realizó el pago de los honorarios y remitió el expediente a la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ.

Que el 07 de diciembre de 2022 la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ lo citó a valoración para el 07 de junio de 2023 a las 7:45 am.

Que se ve perjudicado con esa fecha tan lejana, teniendo en cuenta que fue calificado con una PCL del 58.47% y en esas condiciones debe prestar sus servicios.

Por lo anterior, solicita se conceda el amparo, y, en consecuencia, se ordene a la **JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ** fijar una fecha cercana para la valoración conforme lo ordena el artículo 2.2.5.1.36. del Decreto 1072 de 2015.

CONTESTACIÓN DE LA ACCIÓN DE TUTELA

JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ

La accionada allegó contestación el 24 de enero de 2023, en la que manifiesta que, en cumplimiento del procedimiento establecido en el Decreto 1352 de 2013 compilado en el Decreto 1072 de 2015, se citó al paciente a valoración virtual para el día 07 de junio de 2023 a las 7:45 a.m.

Que una vez se lleve a cabo la valoración, y dentro de los términos establecidos en el artículo 2.2.5.1.36. del Decreto 1072 de 2015, se emitirá el dictamen de calificación.

Que no es posible adelantar la valoración porque los expedientes se agendan en orden de llegada, de acuerdo con el numeral 12 del artículo 34 del Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002).

Que no se encuentran vencidos los términos establecidos en el artículo 2.2.5.1.36. del Decreto 1072 de 2015.

Que conoce de los expedientes de todas las Juntas Regionales del país, y que todos los casos tienen la misma importancia al tratarse de personas que padecen alguna enfermedad.

Que, de acceder a lo pretendido por el actor, se estaría afectando el debido proceso de los demás pacientes que se encuentran en trámite de calificación y cuyo expediente llegó con anterioridad al suyo, y se estaría vulnerando el derecho a la igualdad de quienes están en espera del dictamen de segunda instancia.

CONSIDERACIONES

PROBLEMA JURÍDICO

Con fundamento en los antecedentes expuestos, el Despacho se plantea el siguiente problema jurídico: ¿La **JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ** vulneró los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social del señor **MIGUEL ARMANDO ESPINEL NAVARRETE**, al haberlo citado a valoración para el día 07 de junio de 2023?

MARCO NORMATIVO

Conforme el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un instrumento judicial de carácter constitucional, subsidiario, residual y autónomo, dirigido a facilitar y permitir el control de los actos u omisiones de todas las autoridades públicas y excepcionalmente de los particulares cuando estos vulneren derechos fundamentales.

Esta acción constitucional puede ser interpuesta por cualquier persona, a fin de obtener la pronta y efectiva defensa de los derechos fundamentales cuando ello resulte urgente para evitar un perjuicio irremediable, o cuando no exista otro medio de defensa judicial.

DEBIDO PROCESO

La Constitución Política de Colombia en su artículo 29 expresa que *“el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”*.

La jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al debido proceso, como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia¹.

¹ Sentencia T-051 de 2016

La misma jurisprudencia ha expresado, que el respeto al derecho fundamental al debido proceso, le impone a quien asume la dirección de la actuación judicial o administrativa, la obligación de observar, en todos sus actos, el procedimiento previamente establecido en la ley o en los reglamentos, *“con el fin de preservar las garantías -derechos y obligaciones- de quienes se encuentran incurso en una relación jurídica, en todos aquellos casos en que la actuación conduzca a la creación, modificación o extinción de un derecho o a la imposición de una sanción”*².

En ese orden, según lo ha destacado la Corte, el derecho al debido proceso tiene como propósito específico *“la defensa y preservación del valor material de la justicia, a través del logro de los fines esenciales del Estado, como la preservación de la convivencia social y la protección de todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades públicas (preámbulo y artículos 1º y 2º de la C.P)”*³.

Puede decirse entonces, que el derecho fundamental al debido proceso se aplica a toda actuación administrativa, lo que significa que las autoridades deben velar por el cumplimiento del principio de legalidad desde el inicio del respectivo procedimiento hasta su terminación. Con ello, se busca delimitar la frontera entre el ejercicio de una potestad legal y una actuación arbitraria y caprichosa⁴.

LA DEFENSA DE DERECHOS FUNDAMENTALES PRESUNTAMENTE AFECTADOS COMO PRESUPUESTO DE PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA

De acuerdo con el artículo 1º del Decreto 2591 de 1991, el mecanismo de amparo constitucional tiene como propósito la defensa inmediata de derechos fundamentales *“cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señale este decreto”*.

Así pues, la acción de tutela resulta improcedente: (i) cuando no tenga como pretensión principal la defensa de garantías fundamentales; o (ii) cuando la acción u omisión que atenta contra las mismas no sea actual o existente, por ejemplo, porque haya cesado o se haya consumado y por tanto el amparo carezca de objeto.

Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia T-903 de 2014 señaló que el único objetivo de la acción de tutela es la protección efectiva, inmediata y subsidiaria de los derechos fundamentales. Lineamiento que ya había sido contemplado en Sentencia T-606 de 2000 cuando indicó que:

² Sentencia T-073 de 1997

³ Sentencia C-641 de 2002

⁴ Sentencia T-1082 de 2012

“...uno de los presupuestos de procedibilidad de la acción de tutela lo constituye, precisamente, la amenaza o vulneración de derechos fundamentales de las personas, cuyos efectos pretenden contrarrestarse con las respectivas órdenes de inmediato cumplimiento proferidas por los jueces de tutela, en razón a la primacía de los mismos...”

Corolario a lo anterior, en Sentencia T-1190 de 2004 la Corte manifestó que la Carta Política establece como requisito *sine qua non* para que proceda la acción de tutela, el que no exista otro medio de defensa judicial salvo que se trate de evitar un perjuicio irremediable y, para tales efectos, explicó que la Real Academia de la Lengua define el término de *-perjudicar-* como: *“ocasionar daño o menoscabo material o moral”* y a su vez el término *-irremediable-* como: *“que no se puede remediar”* es decir que, en la práctica un perjuicio irremediable se traduce como un daño o menoscabo material o moral de un bien jurídicamente protegido que se deteriora hasta tal punto, que ya no puede ser recuperado en su integridad. En ese orden:

“Para determinar la irremediabilidad del perjuicio hay que tener en cuenta la presencia concurrente de varios elementos que configuran su estructura, como la inminencia, que exige medidas inmediatas, la urgencia que tiene el sujeto de derecho por salir de un perjuicio inminente, y la gravedad de los hechos, que hace evidente la imposterabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales. La concurrencia de los elementos mencionados pone de relieve la necesidad de considerar la situación fáctica que legitima la acción de tutela, como mecanismo transitorio y como medida precautelativa para garantizar la protección de los derechos fundamentales que se lesionan o que se encuentren amenazados. Con respecto al término «amenaza» es conveniente manifestar que no se trata de la simple posibilidad de lesión, sino de la probabilidad de sufrir un mal irreparable y grave de manera injustificada. La amenaza requiere un mínimo de evidencia fáctica, de suerte que sea razonable pensar en la realización del daño o menoscabo material o moral.

Al examinar cada uno de los términos que son elementales para la comprensión de la figura del perjuicio irremediable, nos encontramos con lo siguiente:

- a) El perjuicio ha de ser inminente: “que amenaza o está por suceder prontamente”. Con lo anterior se diferencia de la expectativa ante un posible daño o menoscabo, porque hay evidencias fácticas de su presencia real en un corto lapso, que justifica las medidas prudentes y oportunas para evitar algo probable y no una mera conjetura hipotética. Se puede afirmar que, bajo cierto aspecto, lo inminente puede catalogarse dentro de la estructura fáctica, aunque no necesariamente consumada. Lo inminente, pues, desarrolla la operación natural de las cosas, que tienden hacia un resultado cierto, a no ser que oportunamente se contenga el proceso iniciado. Hay inminencias que son incontenibles: cuando es imposible detener el proceso iniciado. Pero hay otras que, con el adecuado empleo de medios en el momento oportuno, pueden evitar el desenlace efectivo. En los casos en que, por ejemplo, se puede hacer cesar la causa inmediata del efecto continuado, es cuando vemos que desapareciendo una causa perturbadora se desvanece el efecto. Luego siempre hay que mirar la causa que está produciendo la inminencia.*
- b) Las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes, es decir, como calidad de urgir, en el sentido de que hay que instar o precisar una cosa a su pronta ejecución o remedio tal como lo define el Diccionario*

de la Real Academia. Es apenas una adecuación entre la inminencia y la respectiva actuación: si la primera hace relación a la prontitud del evento que está por realizarse, la segunda alude a su respuesta proporcionada en la prontitud. Pero además la urgencia se refiere a la precisión con que se ejecuta la medida, de ahí la necesidad de ajustarse a las circunstancias particulares. Con lo expuesto se verifica cómo la precisión y la prontitud señalan la oportunidad de la urgencia.

- c) *No basta cualquier perjuicio, se requiere que éste sea grave, lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona. La gravedad obliga a basarse en la importancia que el orden jurídico concede a determinados bienes bajo su protección, de manera que la amenaza a uno de ellos es motivo de actuación oportuna y diligente por parte de las autoridades públicas. Luego no se trata de cualquier tipo de irreparabilidad, sino sólo de aquella que recae sobre un bien de gran significación para la persona, objetivamente. Y se anota la objetividad, por cuanto la gravedad debe ser determinada o determinable, so pena de caer en la indefinición jurídica, a todas luces inconveniente.*
- d) *La urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad. Si hay postergabilidad de la acción, ésta corre el riesgo de ser ineficaz por inoportuna. Se requiere una acción en el momento de la inminencia, no cuando ya haya desenlace con efectos antijurídicos. Se trata del sentido de precisión y exactitud de la medida, fundamento próximo de la eficacia de la actuación de las autoridades públicas en la conservación y restablecimiento de los derechos y garantías básicos para el equilibrio social”.*

CASO CONCRETO

El señor **MIGUEL ARMANDO ESPINEL NAVARRETE**, mediante apoderado judicial, interpone acción de tutela en contra de la **JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ**, buscando el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social, presuntamente vulnerados por habersele citado para valoración para el día 07 de junio de 2023 a las 7:45 a.m., y no en una fecha más cercana.

Se encuentra probado con las documentales obrantes en el expediente, que mediante dictamen No. 80021985-4795 del 25 de junio de 2022, la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA calificó en primera instancia al señor **MIGUEL ARMANDO ESPINEL NAVARRETE**, determinando un porcentaje de PCL del 58.47%⁵.

Igualmente está probado que, el 03 de septiembre de 2022 fue notificado de los recursos de reposición y apelación que interpuso COLPENSIONES⁶; que el 02 de noviembre de 2022 efectuó el pago de los honorarios a favor de la **JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ**; y que el pago fue comunicado a las dos Juntas el 25 de noviembre de 2022, para que se realizaran los trámites correspondientes⁷.

⁵ Páginas 19 a 28 del archivo pdf 001. AcciónTutela

⁶ Páginas 29 y 30 ibidem

⁷ Páginas 43 y 44 ibidem

Y también está probado que, mediante Oficio 80021985 del 06 de diciembre de 2022, remitido al actor al correo electrónico: miguelesnna@gmail.com el 07 de diciembre de 2022, la **JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ** lo citó a valoración médica para el día 07 de junio de 2023 a las 7:45 a.m.⁸

La **JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ**, al contestar la acción de tutela señaló que, no era posible adelantar la fecha de valoración del accionante, teniendo en cuenta que el agendamiento se realiza en orden de llegada de los expedientes, de conformidad con el numeral 12 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002 (numeral 13 del artículo 38 de la Ley 1952 de 2019⁹), según el cual: *“Son deberes de todo servidor público... 13. Resolver los asuntos en el orden en que hayan ingresado al despacho, salvo prelación legal o urgencia manifiesta.”*. De manera que, acceder a lo perseguido podía afectar el debido proceso de los demás pacientes que se encuentran en trámite de calificación y cuyo expediente llegó con anterioridad.

De conformidad con lo anterior, el Despacho no advierte la trasgresión *iusfundamental* alegada por el accionante, por las siguientes razones:

En primer lugar, si bien el actor considera que la fecha en la que fue programada su valoración por parte de la **JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ** desconoce su estado de salud, teniendo en cuenta el porcentaje de pérdida de capacidad laboral que le fue asignado por la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA, no observa el Despacho que la determinación de la accionada esté revestida de mala fe, o que resulte arbitraria o caprichosa.

Contrario a ello, se vislumbra que el parámetro para la asignación de los turnos de valoración médica de los pacientes, atiende a uno de los principios rectores que deben regir la actuación de los integrantes de las Juntas de Calificación de Invalidez, cual es el de la *igualdad*, según lo prevé el artículo 2.2.5.1.3. del Decreto 1072 de 2015.

En criterio del Despacho, la aplicación de dicho principio resulta válida, en tanto que el mismo, según ha determinado de vieja data la jurisprudencia constitucional, es objetivo y no formal, predica la identidad que debe haber entre *“iguales”* y sólo autoriza un trato diferente si está razonablemente justificado¹⁰.

⁸ Página 45 ibidem

⁹ *“Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”.*

¹⁰ Sentencia T-432 de 1992

Bajo ese entendido, y dado que la **JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ**, en cumplimiento del deber previsto en el artículo 2.2.5.1.9. del Decreto 1072 de 2015, tiene a su cargo decidir en segunda instancia los recursos de apelación que se interpongan contra los dictámenes de las Juntas Regionales de todo el país, en lo que respecta al origen, pérdida de la capacidad laboral, fecha de estructuración, etc.; es claro que su ámbito de ejercicio atañe a usuarios que presentan, bien por la existencia de una enfermedad o la ocurrencia de un accidente, una disminución en su estado de salud, y que requieren de un trámite de calificación para definir prestaciones asistenciales y económicas.

En ese orden, todos presentan una condición de **igualdad** ante la accionada y, es admisible que se acoja como criterio, para la resolución de las controversias, dar trámite en el orden de llegada si, *prima facie*, no se encuentra alguna situación apremiante que conlleve a hacer una excepción.

En segundo lugar, aunque eventualmente pudiera considerarse la aplicación de un trato diferente por la existencia de alguna circunstancia que hiciera imperiosa una valoración expedita, lo cierto es que en el presente asunto la única razón esgrimida en el escrito de tutela para justificar el *perjuicio* que se causa al actor con la fijación de una fecha “*tan lejana*”, es el hecho de haber sido calificado en primera instancia con una PCL del 58.47% y tener que prestar sus servicios a su empleador en esas condiciones.

No obstante, el Despacho considera que esa circunstancia *per se* no constituye una razón suficiente para ordenar a la accionada agendar la valoración en una fecha más cercana, pues, por un lado, al encontrarse en trámite el recurso de apelación, el dictamen adoptado por la JUNTA REGIONAL no se encuentra en firme; y, en segundo lugar, como ya se dijo, la disminución de la capacidad laboral como consecuencia de la afectación del estado de salud, es un factor común que se predica de todos los usuarios de la **JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ** que se encuentran a la espera de la valoración.

Así las cosas, de dársele la razón al accionante, se estaría desconociendo la **igualdad** como principio rector que rige la actuación de las Juntas de Calificación, y como derecho que le asiste a todos los demás pacientes que cuentan con un agendamiento previo, por haberse remitido su expediente con anterioridad; circunstancia que no puede avalarse, máxime cuando el accionante no acredita ninguna circunstancia especial y *sui generis* que permita determinar que no se le puede dar el mismo trato que a los demás usuarios, o que requiere una atención preferente sobre aquellos, por no poder esperar la llegada de su turno.

Conforme a lo anterior, no se encuentra acreditada ninguna actuación irregular o arbitraria atribuible a la **JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ** que haga procedente ordenarle adelantar el agendamiento de la valoración al accionante; y, en ese orden, al no

encontrar probado que la accionada es responsable de las vulneraciones *iusfundamentales* que se le atribuyen, siendo éste un presupuesto necesario “*de orden lógico-jurídico*” para que haya lugar a la protección constitucional, es por lo que habrá de **negarse** el amparo.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO OCTAVO DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE BOGOTÁ D.C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley:

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y a la seguridad social, invocados por **MIGUEL ARMANDO ESPINEL NAVARRETE** en contra de la **JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ**, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: Notifíquese a las partes por el medio más eficaz y expedito, advirtiéndoles que cuentan con el término de tres (3) días hábiles para impugnar esta providencia, contados a partir del día siguiente de su notificación.

Por motivos de salud pública, y en acatamiento de las medidas adoptadas por el Consejo Superior de la Judicatura para evitar la propagación del coronavirus COVID-19, la impugnación deberá ser remitida al email: j08lpcbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

TERCERO: En caso que la presente sentencia no sea impugnada, por Secretaría remítase el expediente a la Corte Constitucional para que surta el trámite eventual de revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.


DIANA FERNANDA ERASSO FUERTES
JUEZ