



JUZGADO TRECE CIVIL MUNICIPAL DE ORALIDAD

Medellín, cinco (05) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

Radicado:	05001 40 03 013 2021 00180 00
Procedimiento:	Acción de tutela
Accionante:	Alexander Sepúlveda Campo
Accionado:	Seguros de Vida Alfa, Porvenir S.A., Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia
Tema:	Acción de tutela para solicitar calificación de invalidez
Sentencia:	General: 054 Especial: 053
Decisión:	Niega el amparo constitucional solicitado

Se procede a resolver la acción de tutela del trámite de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. Relató el accionante por intermedio de apoderado, abogado Carlos Andrés Restrepo Giraldo, que fue calificado por pérdida de capacidad laboral por Seguros de Vida Alfa y Porvenir S.A., con la cual no estuvo de acuerdo y, por esa razón decidió presentar recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra de la determinación emitida el 8 de septiembre de 2020.

Indicó que la entidad competente para resolver el recurso de apelación es la Junta Regional de Calificación de la invalidez; siempre y cuando se haga el pago de los honorarios de la calificación; sin embargo, a la fecha no han informado el pago de tales honorarios, ni se ha efectuado la calificación por parte de la Junta Regional de Calificación de la Invalidez. Por ello, considera que las accionadas se encuentran vulnerando los derechos fundamentales al mínimo vital, seguridad social, petición y debido proceso.

Así las cosas, solicitó al Despacho que reestablezca sus derechos fundamentales, ordenándole al Representante Legal de Porvenir S.A., Seguros de Vida Alfa y al Representante Legal de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia o a quienes hagan sus veces, que de manera inmediata den PRONTA Y OPORTUNA RESPUESTA al Recurso de Reposición y en Subsidio Apelación contra el Dictamen Médico de Calificación de Invalidez presentado por Alexander Sepúlveda Campo.

2. La presente acción de tutela fue admitida y debidamente notificada a la parte accionada.

3. La sociedad **Porvenir S.A.** allegó contestación dentro del término otorgado por el Despacho, en la que se opuso a la prosperidad de las pretensiones, al considerar que no ha vulnerado los derechos fundamentales del actor, toda vez que, desde el mes de octubre de 2020, realizó el pago de los honorarios ante la Junta Regional de Calificación de la Invalidez de Antioquia. De ahí concluye que nada tiene que ver con los hechos que el actor denuncia como vulneradores de sus derechos fundamentales.

4. Seguros de **Vida Alfa S.A.** también se opuso a la prosperidad de las pretensiones, al considerar la ocurrencia del fenómeno de carencia actual de objeto por hecho superado, toda vez que el expediente fue enviado el 20 de octubre de 2020 y el pago de los honorarios se hizo el día 8 de octubre de 2020.

Por lo anterior, concluye que la acción de amparo debe ser denegada.

5. La **Junta Regional de Calificación de la Invalidez** no allegó contestación al requerimiento efectuado por parte del Despacho, pese a encontrarse notificado en decida forma.

II. CONSIDERACIONES

1. PROBLEMA JURÍDICO. De acuerdo con la situación fáctica narrada, el problema jurídico que debe resolverse en el presente evento se circunscribe

a analizar si en este caso, se encuentran acreditadas las circunstancias excepcionales bajo las cuales se puede conceder la acción de tutela para ordenar la calificación de la invalidez.

2. Resolución al problema jurídico. De cara a resolver los problemas expuestos resulta necesario analizar los siguientes temas:

2.1 DE LA ACCIÓN DE TUTELA

Conforme al artículo 86 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991, el objeto fundamental de la acción de tutela, no es otro que la protección efectiva e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular en los casos expresamente señalados en la ley.

2.2 DE LA LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA (ACTIVA - PASIVA) EN LA ACCIÓN DE TUTELA.

La acción de tutela puede ser ejercida por toda persona que considere que le están vulnerando sus derechos constitucionales fundamentales sea nacional o extranjera, natural o jurídica, ciudadano o no, que se halle en el territorio colombiano o se encuentre por fuera y la autoridad o particular que vulneró los derechos fundamentales se encuentre en Colombia. Así pues, puede ser ejercida directamente o por quien actúe a su nombre, bien sea por medio de (i) un representante legal en el caso de los menores de edad, las personas jurídicas, los incapaces absolutos y los interdictos; (ii) mediante apoderado judicial; y (iii) por agencia oficiosa. En estos tres últimos casos se debe probar la legitimación en la causa por activa.

Dentro del caso objeto de estudio, se puede determinar que el señor Alexander Sepúlveda Campo, actúa por intermedio de apoderado, por lo que se encuentra acreditada la legitimación en la causa por activa. Además, la legitimación en la causa por pasiva de las accionadas, toda vez que es a quienes se les endilga la presunta vulneración de los derechos fundamentales esgrimidos por el accionante.

2.3. SUBSIDIARIEDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA.

Sobre el particular, la sentencia T 257 de 2019, explico:

“De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución la acción de tutela está revestida de un carácter subsidiario. El principio de subsidiariedad determina que dicho mecanismo de protección es procedente siempre que (i) no exista un medio alternativo de defensa judicial; o (ii) aunque exista, este no sea idóneo y eficaz en las condiciones del caso concreto; o (iii) sea necesaria la intervención del juez constitucional para conjurar o evitar la consumación de un perjuicio irremediable en los derechos constitucionales.

Con todo, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que pese a la existencia de otro medio de defensa judicial, el examen de procedencia de la acción tutela debe ser más flexible cuando están comprometidos derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional, como sería el caso de personas que estén en condición de discapacidad, porque, en desarrollo del derecho fundamental a la igualdad, el Estado les debe garantizar un tratamiento diferencial positivo.

Ahora bien, frente a la protección de los derechos fundamentales que pudieran verse amenazados o vulnerados por actos emitidos por la administración, la Corte considera que por regla general la acción de tutela no es el mecanismo pertinente sino que la competencia se encuentra radicada en la jurisdicción contencioso administrativa. No obstante, de manera excepcional se ha estimado procedente la tutela para controvertir dichos actos “cuando éstos vulneran derechos fundamentales y existe la posibilidad de ocurrencia de un perjuicio irremediable, de tal manera que se haga necesaria la protección urgente de los mismos”[75].

Sin embargo, debe insistirse en que el recurso judicial no solo debe verificarse, sino que debe mostrarse eficaz de cara a las condiciones específicas de cada asunto. En el presente caso, aunque podría argumentarse que el accionante bien pudo llevar el asunto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, este mecanismo no resulta eficaz ante la situación de

vulnerabilidad del señor Zea López, pues se trata de una persona que, según fue declarado en la sentencia No. 020 del 27 de febrero de 2015, emitida por el Juzgado Octavo Laboral de Descongestión del Circuito de Medellín, padece una pérdida de capacidad laboral del 52,07%, catalogada como una enfermedad de origen común y estructurada a partir del 23 de enero de 2003[76]. Lo anterior, dado que en el año 2003 le practicaron una cirugía de columna cervical, “microdiscectomía por vía anterior C5-C6 con fijación con placa y artrodesis intercorporal con injerto óseo” para atender un diagnóstico de “hernia de núcleo pulposo C5-C6 derecha”.

En razón de lo anterior, y dado el paso del tiempo, la definición inmediata sobre el porcentaje de la pérdida de capacidad laboral del accionante se muestra como una medida urgente, puesto que de la misma depende la procedencia del estudio de una solicitud futura de pensión de invalidez. Esta circunstancia, sumada a las condiciones de salud del accionante, así como a su situación de discapacidad, exige un procedimiento judicial expedito para la protección de sus derechos fundamentales.

A este respecto, la jurisprudencia constitucional ha considerado que la tutela puede desplazar al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, ante la incidencia del tiempo sobre los derechos fundamentales, pues mientras que el juez administrativo se pronuncia sobre la legalidad de los actos supuestamente transgresores de las garantías fundamentales del accionante, la falta de protección efectiva y oportuna sobre el ejercicio de los derechos podría conllevar su afectación.

Lo anterior ocurre por alguna de las siguientes circunstancias: (i) porque la prolongación del procedimiento contencioso administrativo afectaría desproporcionadamente el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados o; (ii) porque para el momento en que el juez contencioso adopte una decisión, el ejercicio pleno del derecho fundamental vulnerado no puede restablecerse, y esta situación solo puede ser resarcida económicamente.

En relación con el segundo supuesto, la Corte ha establecido que cuando la tutela se interpone como mecanismo transitorio, debido a que existe un medio

judicial principal, se debe demostrar que la intervención del juez constitucional es necesaria para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

Tal perjuicio se caracteriza: “(i) por ser inminente, es decir, que se trate de una amenaza que está por suceder prontamente; (ii) por ser grave, esto es, que el daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona sea de gran intensidad;(iii) porque las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable sean urgentes; y (iv) porque la acción de tutela sea impostergable a fin de garantizar que sea adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad”.

2.4. LAS REGLAS SOBRE EL TRÁMITE DE LA CALIFICACIÓN DE LA PÉRDIDA DE CAPACIDAD LABORAL, COMO REQUISITO DE ACCESO A LA PENSIÓN DE INVALIDEZ. La misma sentencia en cita, sobre el particular, explicó:

En los términos de los artículos 38 y 39 de la Ley 100 de 1993, la pensión de invalidez es una prestación propia del sistema de seguridad social, de la cual son acreedores los cotizantes que por cualquier causa de origen no profesional, no provocada intencionalmente, (i) hayan perdido el 50% o más de su capacidad laboral; y (ii) en principio, hayan cumplido con el requisito de densidad de cotización de que trata el artículo 39 citado, el cual fue modificado por la Ley 860 de 2003.

*De acuerdo con la jurisprudencia de este Tribunal, **la pensión de invalidez tiene una estrecha relación con el derecho al mínimo vital y, por lo mismo, adquiere especial relevancia constitucional.** En efecto, se trata de una prestación dirigida a solventar las necesidades económicas de quien no está físicamente capacitado para laborar, así como de su núcleo familiar dependiente. Estas personas, precisamente en razón de su condición de salud, son sujetos de especial protección constitucional, lo que hace que el acceso a la prestación constituya el soporte material para la eficacia de sus derechos fundamentales.*

La Corte en diversas decisiones ha precisado la fundamentación de la pensión de invalidez, tanto desde el punto de vista general de la seguridad social, como desde la perspectiva específica de las personas con discapacidad. Así, por ejemplo, en las Sentencias T-545 de 2017 y T-044 de 2018 reiteró que el derecho a la seguridad social consagrado en el artículo 48 de la Constitución, busca garantizar la protección de cada sujeto frente a necesidades y contingencias, tales como las relacionadas con la pérdida de la capacidad laboral; de forma tal que la pensión de invalidez constituye una prestación con una alta significación jurídica para las personas que quedan físicamente imposibilitadas para ejercer la actividad productiva de la cual derivaban su sustento económico.

*Al respecto, sostuvo la Sala Quinta de Revisión en la Sentencia T-509 de 2015 que **la pensión de invalidez “tiene como objeto brindar a los trabajadores una fuente de ingresos cuando han sufrido un accidente o enfermedad que afectan gravemente su capacidad laboral. Asimismo, este derecho es fundamental porque se trata de una medida de protección a las personas en situación de discapacidad, quienes tienen una alta pérdida de capacidad laboral y, por esta razón, se enfrentan a mayores dificultades para vincularse a un empleo y proveerse un sustento económico que les permita tener una vida digna”.***

*Por lo anterior, ha sostenido este Tribunal que la pensión de invalidez es, en sí misma considerada, un derecho fundamental autónomo. **La condición de fundamentalidad del derecho a la pensión de invalidez es reafirmada por la Corte cuando la prestación es predicable de personas que están en situación de vulnerabilidad, ya sea a raíz de la pérdida de capacidades psicofísicas o de la edad avanzada.** En este sentido, la pensión de invalidez resulta ser una medida de justicia social, que refuerza los principios constitucionales orientados hacia la protección especial de las personas discapacitadas, que por situaciones involuntarias y trágicas “requieren un tratamiento diferencial positivo y protector, con el fin de recibir un trato digno e igualitario en la comunidad (inciso 2º y 3º del artículo 13 de la C.N.)”.*

Ahora bien, respecto al problema jurídico materia de esta decisión, interesa concentrarse en el procedimiento previsto para el reconocimiento de la pensión de invalidez. Como se explicó anteriormente, una de las condiciones requeridas para acceder a esta prestación es la disminución de la capacidad laboral en un porcentaje superior al 50%, por ello es necesario la calificación de dicha pérdida. Dicho procedimiento, en los términos de los artículos 41 al 44 de la Ley 100 de 1993, responde a los siguientes parámetros generales:

(i) Las fuentes normativas para la calificación del estado de invalidez son tanto las previsiones legales antes anotadas, como el manual único para la calificación de invalidez, que para el efecto expida el Gobierno Nacional y que se encuentre vigente a la fecha de la calificación. Dicho manual deberá definir los criterios técnicos de evaluación para calificar la imposibilidad que tenga el afectado para desempeñar su trabajo por la pérdida de capacidad laboral (en adelante PCL).

(ii) En una primera oportunidad, la calificación de la PCL corresponde a Colpensiones, a las administradoras de riesgos laborales y a las compañías de seguros que asuman los riesgos de invalidez y muerte, así como a las entidades promotoras de salud. De acuerdo con las normas citadas, “[e]n 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”.

(iii) El acto que declara la invalidez debe ser motivado, para lo cual contendrá 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 esa calificación ante la Junta Nacional”.

(iv) En los casos en que la calificación de la PCL es inferior en no menos del 10% de los límites que califican el estado de invalidez, tendrá que acudir en

forma obligatoria ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez, por cuenta de la respectiva entidad.

(v) Corresponde a las empresas promotoras de salud determinar si existe concepto favorable de rehabilitación. En este caso, se postergará el trámite de calificación de la PCL, en los términos previstos en la regulación legal en comento.

(vi) Sin perjuicio de las funciones asignadas a las entidades descritas en el numeral dos, corresponde a la Junta Regional de Calificación de Invalidez calificar en primera instancia la PCL, el estado de invalidez y determinar su origen. La Junta Nacional tiene la competencia para resolver, en segunda instancia, las controversias relativas a las decisiones de las juntas regionales.

(vii) Las entidades de seguridad social y las juntas regionales y nacionales de calificación 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 general de seguridad social, cuando este hecho esté plenamente probado.

(viii) El estado de invalidez y, por ende, la PCL, podrá revisarse en los siguientes eventos: (i) cada tres años y por solicitud de la entidad de previsión o seguridad social correspondiente, “con el fin de ratificar, modificar o dejar sin efectos el dictamen que sirvió de base para la liquidación de la pensión que disfruta su beneficiario y proceder a la extinción, disminución o aumento de la misma, si a ello hubiere lugar”; (ii) por solicitud del pensionado por invalidez, en cualquier tiempo y a su costa; y (iii) conforme lo prevé el artículo 55 del Decreto 1352 de 2013, tratándose del sistema general de riesgos laborales, “la revisión de la pérdida de incapacidad permanente parcial por parte de las Juntas será procedente cuando el porcentaje sea inferior al 50% de pérdida de capacidad laboral a solicitud de la Administradora de Riesgos Laborales, los trabajadores o personas interesadas, mínimo al año siguiente de la calificación y siguiendo los procedimientos y términos de tiempo establecidos en el presente decreto, la persona objeto de revisión o persona interesada podrá llegar directamente a la junta solo si pasados 30 días

hábiles de la solicitud de revisión de la calificación en primera oportunidad esta no ha sido emitida”.

Como se observa, tanto a partir de la regulación legal como reglamentaria del sistema general de seguridad social integral, la pensión de invalidez tiene un trámite detallado, que involucra la acción coordinada tanto del afiliado como de diferentes instituciones que integran el sistema. A su vez, ese procedimiento está basado en la identificación de las condiciones para el acceso a la prestación, siendo de central importancia la definición de la invalidez y de la PCL. Para ello, se establece un trámite que involucra dos instancias: la primera, conformada por las diferentes entidades administradoras y aseguradoras, al igual que la Junta Regional de Calificación de Invalidez. La segunda, a cargo de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

A juicio de la Corte, este diseño legal responde al doble propósito de otorgar eficacia al derecho al debido proceso administrativo de los usuarios y proteger los derechos constitucionales de quienes, al ver gravemente disminuida su capacidad laboral, quedan imposibilitados para prodigarse las condiciones económicas mínimas, propias y de su núcleo familiar dependiente.

2.5. CASO CONCRETO.

En el presente asunto, el accionante considera que sus derechos fundamentales fueron lesionados por el actuar de Seguros de Vida Alfa, Porvenir S.A. y la Junta Regional de Calificación de la Invalidez de Antioquia, al no resolver el recurso de apelación interpuesto en contra de la calificación de la invalidez realizada al señor Alexander Sepúlveda Campo.

Por su parte, la Junta Regional de la Calificación de la Invalidez de Antioquia, no allegó contestación al requerimiento efectuado por el Despacho, por lo que se aplicará la consecuencia contemplada en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991; esto es, la presunción de veracidad.

Así las cosas, el Despacho considera que el amparo solicitado debe ser denegado, por lo que pasa a exponerse:

En primer lugar, debe saberse que la acción de tutela es un mecanismo judicial, para obtener la protección de derechos fundamentales, cuya vulneración debe acreditarse ante el juez de tutela, la cual debe explicarse en el libelo genitor.

En esa línea de pensamiento, la Corte ha explicado que, para obtener la calificación de la invalidez en sede de tutela, debe acreditarse la condición de fundamentalidad del derecho a la pensión de invalidez, la cual es predicable de personas **que están en situación de vulnerabilidad, ya sea a raíz de la pérdida de capacidades psicofísicas o de la edad avanzada.**

En ese sentido, el accionante se limitó a expresar la falta de pronunciamiento por parte de la Junta Regional de Calificación de la Invalidez; sin embargo, nada dijo sobre la incidencia de este hecho en el impacto a sus derechos fundamentales, por lo que no se advierte la necesidad de intervención de este Despacho en el caso concreto.

No debe perderse de vista que la acción de tutela en estos casos debe ser excepcional, pues tendrá que inaplicar el “turno” establecido por la entidad para resolver un asunto, pasando sobre otros procesos que llegaron primero, solo en razón a la presentación de una acción de tutela.

Por ello, en este tipo de situaciones debe acreditarse la forma en la que esa demora en la resolución a un asunto arriesga un derecho fundamental, cualquiera que sea. La sola falta de pronunciamiento no puede ser meritoria de protección, pues esta debe estar relacionada con la vulneración a un derecho fundamental.

Si bien todos merecemos en virtud del derecho al debido proceso una resolución pronta de los asuntos, no se advierte del actuar de la Junta Regional de Calificación de la Invalidez una mora escandalosa que amerite la intervención de este juzgado en sede de tutela, máxime que el país está atravesando por una situación excepcional, la cual implicó la suspensión de términos y la prestación anormal del servicio no solo para la Rama Judicial sino también para la Junta Regional de la Calificación de la Invalidez, tal y

como se evidencia en el Oficio N° 2 del 2 de abril de 2020, en el cual se dispuso en virtud de la pandemia del Covid 19:

- “1. Cancelar todas las citas presenciales que había dado a los pacientes por cuanto las circunstancias actuales de salubridad no lo permiten.
2. Suspender la atención personalizada en las sedes de la Junta a pacientes, entidades e interesados en general, razón por la cual esta Junta decidió cerrar sus instalaciones hasta tanto el Gobierno Nacional informe que la grave situación que se presenta ha sido superada.
3. Suspender todos los términos legales tales como: las notificaciones de los dictámenes y los términos para la interposición de los recursos, etc.
4. Esta Junta solamente prestara el servicio de calificación de los expedientes que las entidades le remitan para la calificación de los siguientes casos:

ORIGEN DE ACCIDENTES LABORALES O COMUNES Y ENFERMEDADES PROFESIONALES O COMUNES, previa aceptación de los pacientes para que se realicen estas calificaciones solo con las historias clínicas y demás documentos que reposen en los expedientes, sin que sea presencial.

CUANDO SE TRATE DE CASOS EN LOS CUALES EL PACIENTE SOLO HAYA SOLICITADO CALIFICACIÓN DE LA FECHA DE ESTRUCTURACIÓN.”

Así las cosas, la espera a la que se debe someter el accionante no desborda las cargas que todos debemos asumir como asociados al Estado.

Igualmente, no se advierte que Seguros de Vida Alfa y Porvenir S.A. se encuentren violando los derechos fundamentales, invocados, pues estos desde el mes de octubre de 2020, remitieron el expediente y pagaron los honorarios respectivos, por lo que tampoco se accede a las pretensiones en lo que a ellos respecta.

Corolario de lo expuesto, el amparo será denegado.

III. DECISIÓN

Por lo anterior, en mérito de lo expuesto, el **Juzgado Trece Civil Municipal de Oralidad de Medellín**, administrando justicia en nombre de la Republica de Colombia y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

PRIMERO: Negar el amparo constitucional deprecado por **Alexander Sepúlveda Campo**, en contra de **Seguros de Vida Alfa S.A., Porvenir S.A. y la Junta Regional de Calificación de la Invalidez**, por lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: Notificar esta decisión a las partes -accionante y accionado- por cualquiera de los medios que establece el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991. En el acto de la notificación se les hará saber que contra la decisión procede impugnación, mismo que deberá ser interpuesto dentro del término de los tres (3) días siguientes a dicha notificación al email cmpl13med@cendoj.ramajudicial.gov.co.

TERCERO: Remitir el presente expediente ante la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, en caso de no ser apelada esta decisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

PAULA ANDREA SIERRA CARO

JUEZ

5

Firmado Por:

PAULA ANDREA SIERRA CARO

JUEZ MUNICIPAL

JUZGADO 013 CIVIL MUNICIPAL DE MEDELLÍN

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**fbedf664bfed74efc6300cb4b2eb27c58d903c694285952e78d0aa5411
5f767**

Documento generado en 05/03/2021 02:03:12 PM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>