



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL
JUZGADO DIECIOCHO DE FAMILIA DE BOGOTÁ D.C**

**ACCIÓN DE TUTELA
No. 1100131100-18-2020-00566-00**

Bogotá D.C., VEINTITRES (23) DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTE (2020)

Procede el despacho a emitir fallo dentro del presente trámite de tutela interpuesto por el señor JOSÉ ANCIZAR LLANO, en contra de la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA, -en adelante JRCIBC-, por la presunta vulneración de sus derechos a la vida digna, a la seguridad social y el de petición.

I. ANTECEDENTES

El accionante fundamentó el amparo solicitado en los siguientes hechos:

1. Desde Hace [sic] varios años vengo sufriendo diferentes patologías que me ha [sic] dificultado trabajar y mi salud se ha deteriorado considerablemente.
2. Desde mediados del año 2019 radique ante Colpensiones documentos para solicitar calificación de pérdida de capacidad laboral.
3. En el mes de Noviembre de 2019 fui revisado por los médicos designados en Colpensiones.
4. El seis (6) de Marzo de 2020 presente [sic] derecho de petición [a Colpensiones] [...]:
5. Ante la entidad accionada, el derecho de petición como única petición solicite [sic]: 'Por lo anteriormente referido, solicito se entregue la calificación de la perdida [sic] de capacidad laboral que se encuentra pendiente de entrega desde el año 2019.'
6. Por medio de respuesta de la entidad no se responde de fondo mi solicitud, pues en esta simplemente hace un recuento de mi solicitud y termina indicando que una vez se surta mi calificación se procederá a notificar el mismo [...].
7. Descaradamente la entidad indica que responde de fondo mi petición, cuando realmente no es así pues no se me entrego [sic] la calificación del dictamen de pérdida de capacidad laboral como se evidenció anteriormente, por lo que vulnera con esto no solo mi derecho fundamental de petición sino mis derechos fundamentales a la salud, vida digna, al derecho de la seguridad social, pues sin dicho dictamen no puedo obtener mi pensión de invalidez. [sic] no puedo obtener mi pensión solo mi derecho fundamental de petición simplemente hace un recuento de mi solicitud de invalidez.
8. Solo por medio de la acción de tutela bajo el número de radicado 20200010300 del Juzgado 38 Administrativo Oral, se dio a conocer el resultado del dictamen de Invalidez.
9. Dentro del término legal el 30 de junio de 2020 se interpuso el recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra del dictamen que dicto [sic] Colpensiones pues dio un porcentaje de pérdida de capacidad legal inferior al 50%.
10. El 3 de Septiembre de 2020 por medio de derecho de petición como se indica a continuación, se solicitó a la Junta Regional que por favor diera el dictamen de segunda instancia y si era necesario realizará una valoración en físico de mi caso, sin embargo a la fecha no he obtenido respuesta por parte de dicha entidad".

II. PRETENSIONES

El actor de la súplica constitucional solicitó: el amparo de sus derechos fundamentales vulnerados y, por esta vía, ordenar a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA resolver el recurso de apelación en contra del dictamen emitido por COLPENSIONES y emitir el dictamen correspondiente de pérdida de capacidad laboral.

III. TRÁMITE PROCESAL

- 3.1 La acción de tutela fue radicada el día 17 de noviembre de 2020, a las 8:21 p.m., esto es, fuera del horario de las oficinas judiciales, por lo que se entiende recibida el día hábil siguiente, es decir el 18 del mismo mes y año, correspondiéndole por reparto a este despacho.
- 3.2 Por auto de la última fecha, este juzgado admitió la acción constitucional ordenando notificar a la accionada JRCIBC e igualmente se le ordenó contestar cada uno de los hechos en que se fundamenta la presente tutela y allegar las pruebas que creyera pertinentes.
- 3.3 De igual manera, se ordenó vincular a la acción de tutela a COLPENSIONES y a la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ, para idénticos fines y dentro del mismo término concedido a la accionada. En la misma decisión, se ordenó oficiar al Juzgado 38 Administrativo Oral del Circuito de Bogotá para que remitiera copia de la sentencia de la acción constitucional que cursó en ese despacho, bajo el número de radicado 2020-00103.

IV. ARGUMENTOS DE DEFENSA

4.1 JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA

Dentro del término de contestación de la tutela manifestó que el caso del accionante fue radicado en esa entidad por COLPENSIONES, con el objeto de dirimir la controversia suscitada por el paciente frente al porcentaje de pérdida de la capacidad laboral determinado en primera oportunidad por esa administradora, para los diagnósticos de hipertensión esencial (primaria), hiperplasia de la próstata, con 28,1%, de origen común y fecha de estructuración, 14 de noviembre de 2019.

Señaló que, al encontrar ajustada la documentación, procedió a realizar el respectivo reparto aleatorio a una de las salas de decisión, correspondiéndole en turno a la tercera del médico ponente Dr. Jorge Alberto Álvarez Lesmes.

Indicó que, por el momento coyuntural que está atravesando el país a causa de la pandemia, que obligó al Gobierno Nacional a decretar el aislamiento preventivo y, ahora inteligente, la Junta Regional decidió no prestar atención al público a partir del 24 de marzo de 2020 hasta nueva orden.

No obstante lo enunciado, adoptó como medida para continuar con la prestación de los servicios, siempre y cuando el médico ponente vea la viabilidad de efectuar la calificación de esa manera, la comunicación telefónicamente con los pacientes y, solo si estos lo autorizan, se realiza la valoración por telemedicina; de lo contrario, es necesario esperar que se reactiven las actividades para poder efectuar la valoración presencialmente.

Manifestó que el accionante se encuentra citado por tele consulta para el día 30 de noviembre de 2020 y, de no requerirse la práctica de exámenes complementarios, se emitirá el dictamen correspondiente, el cual se notificará a las partes, mediante correo electrónico y, contra el cual, proceden los recursos de ley.

Explicó que, durante el mes de septiembre, se saturó el correo electrónico de la entidad, por lo que no se había dado contestación al accionante; sin embargo, aseguró que le remitió la respuesta el día 18 de noviembre de 2020, indicándole el estado del caso.

Agregó, sobre la pretensión que se ordene a la Junta Regional proceder a pronunciarse de fondo frente a la objeción interpuesta ante COLPENSIONES, que la entidad garantizará cada una de las etapas encaminadas a proferir el dictamen, razón por la cual solicita decretar un hecho superado por carencia de objeto.

A la contestación de la tutela, adjuntó copia de la comunicación en la que se le informó al accionante el trámite dado a su petición, así como la fecha de la tele consulta y constancia de envío al correo electrónico desde el cual se remitió la solicitud (asesorialegalprofesionalnaq@gmail.com), de fecha 19 de noviembre de 2020 a las 8:40 a.m.

4.2 COLPENSIONES

Se refirió en su respuesta al principio de inmediatez y al procedimiento relativo al pago de honorarios de las juntas de calificación de invalidez.

Solicitó declarar improcedente la tutela por no cumplir con el requisito de subsidiariedad, discurriendo que las pretensiones deben ser reclamadas ante la justicia ordinaria.

4.3 JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ

Dentro del término de traslado de la acción, no presentó réplica.

4.4 JUZGADO 38 ADMINISTRATIVO ORAL - CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ

Aportó copia digital del fallo de tutela de fecha 8 de junio de 2020, interpuesta por el aquí accionante contra COLPENSIONES, en el que decidió amparar el derecho fundamental de petición del señor JOSÉ ANCIZAR LLANO y, por ello, ordenó al director de la entidad accionada dar contestación a la solicitud por él presentada el día 6 de marzo de 2020.

CONSIDERACIONES

1. De la acción de tutela, aspectos generales

Establece el artículo 86 de la Constitución de 1991 la acción de tutela, constituyéndola como mecanismo preferente y sumario, cuya finalidad es la protección de los derechos fundamentales que hayan sido conculcados, por acción u omisión de las autoridades o de los particulares.

2. Problema Jurídico y tesis del despacho

Teniendo en cuenta los antecedentes fácticos expuestos en precedencia, el problema jurídico que debe dilucidar el despacho se concreta en establecer, sí:

¿Se vulneró por parte de la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA y/o demás entidades vinculadas, los derechos fundamentales a la seguridad social, a la vida digna y de petición del accionante, al no haberse resuelto la apelación de la calificación de invalidez realizada por COLPENSIONES, por él interpuesta?

La respuesta al problema jurídico planteado en el presente caso se reduce a indicar que los derechos invocados no serán objeto de protección, en la medida en que se encontró acreditada la respuesta a la petición incoada por el accionante, por parte de la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA S.A.

En ese sentido es necesario aclarar que la respuesta se emitió durante el curso de la presente acción de tutela, por lo que se configura la carencia actual de objeto por hecho superado.

3. Caso concreto.

En el caso bajo examen se tiene que el accionante solicita que, por vía de tutela, se ordene a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA resolver la apelación interpuesta contra la calificación de Pérdida de Capacidad Laboral y Ocupacional efectuada por COLPENSIONES, en primera oportunidad.

Planteado el caso que nos concita debe el despacho establecer el marco legal aplicable, para efectos de resolver el amparo.

Debe partirse de lo señalado en el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el art. 142 de la Ley 019 de 2012, en el que se situó en COLPENSIONES, las Aseguradoras de Riesgos Laborales, las Compañías de Seguros que asuman el riesgo de invalidez o muerte y las Entidades Promotoras de Salud la calificación de la pérdida de la 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 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 Decreto 1352 de 2013 reglamentó la organización y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez, describiendo el procedimiento que se surte para emitir la calificación de pérdida de capacidad laboral, en sus artículos 36 a 45, consagrados en el capítulo V:

“Artículo 36. Reparto. Radicadas las solicitudes, dentro de los dos (2) días hábiles siguientes, el Director Administrativo y Financiero procederá a efectuar el reparto entre los médicos integrantes de la correspondiente junta de manera proporcional.

Artículo 38. Sustanciación y Ponencia. Recibida la solicitud por el médico ponente se procederá de la siguiente manera:

a) El Director Administrativo y Financiero de la junta citará al paciente por cualquier medio idóneo dentro de los dos (2) días hábiles siguientes de lo cual se dejará constancia en el expediente;

b) La valoración al paciente o persona objeto de dictamen deberá realizarse dentro de los diez (10) días hábiles siguientes; [...]”.

De las normas citadas se extrae claramente que existe un procedimiento establecido para determinar la pérdida de capacidad laboral, en el que la AFP se encarga en un primer momento de realizar la calificación de la pérdida de capacidad laboral de sus afiliados, correspondiéndoles a su vez, a las Juntas Regionales o Nacional, dirimir las controversias que se presenten contra los dictámenes.

Memórese, también, el contenido del artículo 23 de la Carta Política y el deber que tienen los funcionarios públicos de dar respuesta a las peticiones que les presentan los ciudadanos, debiendo ser clara, concreta y en término. Señalándose que “[...] la respuesta a una solicitud debe cumplir los siguientes parámetros: (i) ser pronta y oportuna; (ii) resolver de fondo, de manera clara, precisa y congruente la situación planteada por el interesado; (iii) y, finalmente, tiene que ser puesta en conocimiento del peticionario. El incumplimiento de cualquiera de estos ingredientes conllevará a la vulneración del goce efectivo de la petición, lo que en términos de la jurisprudencia conlleva a una infracción seria al principio democrático. El derecho fundamental de petición propende por la interacción eficaz entre los particulares y las entidades públicas o privadas, obligando a estas a responder de manera oportuna, suficiente, efectiva y congruente las solicitudes hechas por aquellos. Faltar a alguna de estas características se traduce en la vulneración de esta garantía constitucional”¹.

Por su parte, la Ley 1437 de 2011 (CPACA) establece que cualquier petición presentada ante una autoridad implica el ejercicio del derecho de petición a pesar de que no se invoque como tal², lo que significa que no resulta necesario que la solicitud deba identificarse como derecho de petición para que tenga tal tratamiento por parte de las autoridades.

En virtud de lo contemplado en el artículo 14 de la precitada ley (sustituido por la ley 1755 de 2015), que regula el término para resolver las distintas modalidades de peticiones, se establece que, en términos generales, las autoridades cuentan con quince (15) días desde el momento de la recepción de la solicitud para emitir y comunicar la decisión correspondiente y, en caso de que no fuera posible cumplir el tiempo señalado, deberá comunicarlo al solicitante, antes del vencimiento del término, señalando los motivos de la demora y el plazo razonable en el que dará respuesta.

Ahora bien, como quiera que fue declarada emergencia sanitaria en el país con ocasión de la pandemia originada por el coronavirus, el Gobierno Nacional promulgó el Decreto Legislativo 491 de 2020, en cuyo artículo 5º amplió el término previsto para la contestación de derechos de petición. Por su parte, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada de dicha norma, en providencia C-242 del 9 de julio de 2020:

“Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones. Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:

Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

- (i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción.
- (ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su

¹ C. Const., T-172/13. M.P. J. Palacio

² Art. 13 Ley 1437 de 2011

recepción.

Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en el presente artículo expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto en este artículo.

En los demás aspectos se aplicará lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011.

Parágrafo. La presente disposición no aplica a las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales". (Subrayado y negrilla fuera del texto)

Teniendo en cuenta los anteriores criterios, claro es entender que el término para responder con que contaba la entidad era de 30 días, sin ampliaciones de ninguna naturaleza.

A la par, no puede este despacho desconocer las circunstancias impuestas por la pandemia que flagela actualmente nuestro país y que ha obligado al Gobierno Nacional a adoptar medidas de contingencia, tanto para evitar su diseminación, como para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas.

Para tal efecto el Gobierno Nacional emitió el Decreto 385 de 2020 por medio del cual se declaró la emergencia sanitaria en el territorio nacional y se ordenó el aislamiento obligatorio y, luego, inteligente, de todas las personas de la República de Colombia, en el marco de la emergencia sanitaria causada por el coronavirus.

Así mismo, en el artículo N° 6 del Decreto 749 de 2020 se dispuso: "Teletrabajo y trabajo en casa. Durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del Coronavirus COVID-19, las entidades del sector público y privado procurarán que sus empleados o contratistas cuya presencia no sea indispensable en la sede de trabajo, desarrollen las funciones y obligaciones bajo las modalidades de teletrabajo, trabajo en casa u otras similares".

En el sub judice el accionante allegó prueba de la presentación de la solicitud ante la JRCIBC, de la cual obtuvo confirmación de recibido el día 3 de septiembre de 2020 y que al tenor literal contiene:

"El pasado 30 de Junio de 2020 radique [sic] recurso de apelación en contra del dictamen dictado por Colpensiones, sin embargo, a la fecha no he sido calificado por la junta regional, por lo cual solicito por medio del presente escrito se me realice el examen [sic] físico si se requiere y se me de [sic] la calificación de pérdida de capacidad laboral para determinar si tengo derecho a una pensión de invalidez".

En la contestación de la tutela la JRCIBC indicó que, efectivamente, el caso del accionante fue radicado en esa entidad por COLPENSIONES, con el objeto de dirimir la controversia suscitada por el paciente frente al porcentaje de pérdida de la capacidad laboral determinado en primera oportunidad por esa administradora y, al encontrar ajustada la documentación, procedió a realizar el respectivo reparto aleatorio a una de las salas de decisión, correspondiéndole en turno a la segunda, en la que funge como médico ponente el Dr. Jorge Alberto Álvarez Lesmes.

Igualmente argumentó que, por el momento coyuntural que está atravesando el país, a causa de la pandemia generada por el COVID 19 y el aislamiento preventivo y, ahora inteligente, decretado por el Gobierno Nacional, la Junta Regional decidió no prestar atención al público a partir del 24 de marzo de 2020 hasta nueva orden.

Sin embargo señaló que, como medida adoptada por la entidad para continuar con la prestación de los servicios, siempre y cuando el médico ponente vea la viabilidad de efectuar

la calificación de esa manera, se están comunicando telefónicamente con los pacientes y, sólo si estos lo autorizan, se realiza la valoración por telemedicina; de lo contrario será necesario esperar que se reactiven las actividades para poder efectuar la valoración presencialmente.

Además que existe tele consulta programada con el accionante para el día 30 de noviembre de 2020 y, de no requerirse exámenes adicionales, se emitirá el dictamen correspondiente, el cual se notificará a las partes, para que hagan uso de su derecho de contradicción. Afirmó que lo expresado fue comunicado al señor JOSÉ ANCIZAR LLANO el día 19 de noviembre de 2020 a las 8:40 a.m., al correo electrónico por él aportado, según constancia que adjuntó.

Verificados los componentes de la petición y el contenido de la respuesta dada por la JRCBC, basta concluir que cumple con el núcleo esencial del derecho de petición, al ser clara, concreta, de fondo, aunado a que le fue comunicada al accionante.

Corolario de lo expuesto, se observa que la súplica constitucional carece de objeto por hecho superado, como quiera que se advierte la respuesta clara, precisa y de fondo a la petición presentada por el accionante, por parte de la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA, lo que palmariamente indica el cese de la vulneración de los derechos reclamados por el titular de los mismos.

Al respecto, la Honorable Corte Constitucional ha referido: "Esta Corte ha reiterado que si durante el trámite de una acción de tutela sobrevienen hechos o circunstancias que neutralicen el riesgo o hagan cesar la vulneración de los derechos fundamentales cuya protección se hubiere reclamado, queda sin materia el amparo y pierde razón cualquier orden que pudiera impartirse, que ningún efecto produciría, al no subsistir conculcación o amenaza alguna que requiriere protección inmediata"³.

En ese orden de ideas, se negará el amparo constitucional peticionado, habida consideración que la entidad se pronunció acerca de lo solicitado por el accionante, cesando así la vulneración de los derechos invocados.

Finalmente, dado que tampoco se advirtió que las entidades convocadas hayan infringido los derechos fundamentales del señor JOSÉ ANCIZAR LLANO, toda vez que la petición, según se afirmó en la tutela y se demostró con las pruebas aportadas, solamente fue enviada al correo de la accionada a quien le corresponde, con exclusividad, resolver la apelación mencionada, se ordenará su desvinculación del presente trámite constitucional.

Por lo anterior, se

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Dieciocho de Familia del Circuito Judicial de Bogotá D.C., administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR LA TUTELA de los derechos fundamentales invocados por el señor JOSÉ ANCIZAR LLANO, conforme lo indicado en la parte motiva de este proveído.

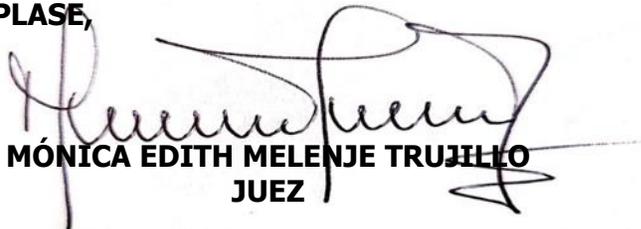
SEGUNDO: DESVINCULAR del presente trámite constitucional a las entidades convocadas a esta acción, conforme lo dispuesto en la parte motiva de esta decisión.

³ C. Const. T-094/14 N. Pinilla

TERCERO: Comuníquese la presente decisión a los intervinientes por el medio más expedito, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

CUARTO: En caso de no ser impugnado, remítase las actuaciones a la Corte Constitucional para una eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


MÓNICA EDITH MELENJE TRUJILLO
JUEZ