

JUZGADO VEINTICINCO CIVIL DEL CIRCUITO

Bogotá, D.C., doce de diciembre de dos mil veintidós

Acción de Tutela No. 11001 31 03 025 2022 00558 00.

Resuelve el Juzgado la acción de tutela formulada por JOSÉ BENJAMÍN GAITÁN NEITA, a través de apoderada judicial, contra ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES; dentro de la cual se vinculó a la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR – COMPENSAR y JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA.

1. ANTECEDENTES

1.1. La apoderada del señor Gaitán Neita reclama la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y seguridad social, y en consecuencia, se ordene a la Administradora de Pensiones accionada realizar el pago de honorarios en favor de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, a fin de que esta última resuelva la impugnación formulada en contra de su dictamen de calificación, remitiendo el comprobante de dicho pago a Compensar EPS.

1.2. Como hechos relevantes manifestó, en síntesis, que estando en auge de la pandemia generada por el Covid-19, COMPENSAR EPS mediante dictamen No. 210747 del 08 de abril de 2020 calificó como común su patología de “*DISCOPATÍA CERVICAL*”. Esa determinación, le fue notificada el 14 de abril de 2020, por lo que, el día 23 de ese mismo mes y año, es decir, dentro del término legal, a través de correo certificado, presentó impugnación frente a dicha calificación.

No obstante, la empresa de mensajería realizó la devolución del documento con fundamento en la causal “*CERRADO POR CUARENTENA / ESTADO DE EMERGENCIA*”, sin que ello signifique que se haya omitido la carga de impugnar el dictamen; tanto así, que Compensar EPS ha ratificado que el recurso contra la calificación fue interpuesto oportunamente.

El 24 de julio de 2020, Compensar EPS solicitó a Colpensiones realizar el pago de los honorarios ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá, para la valoración, en segunda instancia, de sus patologías; además, remitió a esa calificadoras el expediente correspondiente. Sin embargo, el 09 de noviembre de ese año, el expediente fue devuelto a Compensar con fundamento en

la falta de pago de los honorarios, razón por la cual la EPS el 18 de noviembre siguiente solicitó nuevamente al fondo de pensiones el pago de estos.

El 04 de diciembre de 2020, Colpensiones contestó a la EPS que el pago requerido no resultaba procedente, como quiera que la informalidad frente al dictamen fue presentada de forma extemporánea. Por ello, mediante peticiones del 29 de marzo y 29 de julio de 2021, el actor solicitó a Colpensiones el cubrimiento de los honorarios; empero la accionada se negó al mismo, aduciendo la improcedencia del pago por las mismas razones.

Sostiene que no existe razón para que la convocada se niegue al pago solicitado, pues la impugnación al dictamen fue presentada dentro del lapso legal, haciendo uso de los mecanismos disponibles para la radicación de documentos en medio de la coyuntura y el aislamiento obligatorio que se atravesaba por cuenta del Covid-19; por lo que las actuaciones desplegadas por esa entidad transgreden sus derechos fundamentales.

1.3. Asumido el conocimiento de la presente causa por parte de este estrado judicial, se dispuso oficiar a la conminada y las entidades vinculadas para que rindieran un informe detallado sobre las manifestaciones contenidas en el escrito de tutela.

1.4. La ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES manifestó que, revisado el expediente del actor, evidenció que EPS Compensar remitió ante esa entidad, el dictamen de calificación No. 210747 del 08 de abril de 2020 mediante radicado No. 2020_7286426 el día 29 de julio de 2020, el cual calificó los diagnósticos de “*M755 Bursitis Del Hombro Derecho como de origen laboral y M509 Trastorno De Disco Cervical No Especificado como de origen común*”. Contra esa determinación se presentó inconformidad, por lo que la EPS solicitó el pago de honorarios ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez; sin embargo, este fue negado en vista de que la impugnación fue presentada de forma extemporánea, pues el dictamen fue notificado el 14 de abril de 2020 y la inconformidad formulada el 17 de julio de ese año, determinación de la cual dio respuesta a Compensar. La Junta Regional de Calificación, igual, ratificó la extemporaneidad de la objeción y posteriormente declaró desistimiento notificado a la EPS.

Aunado a lo anterior, adujo que la controversia que plantea el accionante debe ser dirimida por el juez ordinario laboral, por lo que, al contar con otros medios judiciales para ello, la tutela debe ser declarada improcedente.

1.6. La JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA informó, que el 07 de septiembre de 2022, la EPS Compensar radicó el expediente del accionante con el fin de determinar el origen de su diagnóstico de “*DISCOPATIA CERVICAL*”; no obstante, no se reúnen los requisitos exigidos, pues la controversia contra el dictamen de primera oportunidad fue presentada por fuera del término legal, razón por la cual el 24 de noviembre de 2021 (sic) se decidió realizar la devolución del expediente.

1.7. COMPENSAR EPS señaló que, el accionante fue diagnosticado, el 06 de julio de 2018, con una pérdida de capacidad laboral del 16%, “...*para el diagnóstico DISCOPATIA LUMBAR MULTIPLE con origen enfermedad laboral.- Dictamen de calificación de origen de EPS COMPENSAR para los diagnósticos G560 SINDROME DEL TUNEL CARPIANO BILATERAL, M751 SINDROME DE MANGUITO ROTATORIO DERECHO, enfermedad laboral, con Aprobación de la ARL.*” Además, obtuvo calificación “...*para TRASTORNO DE DISCO CERVICAL-NO ESPECIFICADO enfermedad de origen común...*”

Indicó que, el caso cuenta con varias devoluciones por Junta Regional de Calificación de Invalidez, quien sostiene que la controversia se presentó fuera de términos, pese a haberse aclarado por parte de esa EPS que la misma no fue recibida con ocasión al aislamiento obligatorio decretado a causa de la pandemia, por lo que las oficinas se encontraban cerradas; sin embargo, tanto la Junta como Colpensiones, se mantienen en que la impugnación fue extemporánea.

En lo que respecta a la pretensión del pago de honorarios, adujo que dicha obligación no se encuentra a cargo de la EPS por lo que argumentó falta de legitimación en la causa por pasiva.

2. CONSIDERACIONES

2.1. La acción de tutela es el mecanismo idóneo para la protección de los derechos constitucionales fundamentales frente a la vulneración o amenaza por la acción u omisión de las autoridades públicas y en algunos casos, de los particulares, siempre que no se disponga de otra vía judicial expedita para ello, salvo que se interponga como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable al tenor de lo preceptuado en los artículos 1º, 5º y 8º del Decreto 2591 de 1991.

2.2. El presente trámite se inició por la presunta vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y seguridad social del actor, por parte

de la entidad convocada, al negarse, según aduce, a realizar el pago de los honorarios correspondientes, para que se resuelva la impugnación presentada contra el dictamen de calificación de sus diagnósticos.

Frente a lo anterior, la Corte Constitucional ha considerado la calificación de la pérdida de capacidad laboral como un derecho que tiene toda persona, el cual cobra gran importancia al ser el medio para la realización efectiva de otras garantías fundamentales como la salud, la seguridad social y el mínimo vital, en tanto que permite determinar a qué tipo de prestaciones tiene derecho el afectado por una enfermedad o accidente, producido con ocasión o como consecuencia de la actividad laboral, o por causas de origen común.¹

En virtud de lo anterior, la omisión en la calificación de la pérdida de capacidad laboral transgrede los derechos fundamentales a la salud, vida digna y mínimo vital, pues impide determinar el origen de la afectación, si hubo disminución de la capacidad para trabajar y su porcentaje, para establecer si se debe conceder a favor del afectado algún beneficio económico como una eventual pensión de invalidez.

El trámite de calificación se encuentra regulado por varias disposiciones legales y, atendiendo a la situación que nos ocupa, debe destacarse el contenido del artículo 142 del Decreto 019 de 2012, mismo que, entre otros aspectos regula las discrepancias con la calificación emitida y que sobre el particular consagra:

“ARTICULO 142. CALIFICACIÓN DEL ESTADO DE INVALIDEZ El artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 52 de la Ley 962 de 2005, quedará así:

Artículo 41. Calificación del Estado de Invalidez. El estado de invalidez será determinado de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes y con base en el manual único para la calificación de invalidez vigente a la fecha de calificación. Este manual será expedido por el Gobierno Nacional y deberá contemplar los criterios técnicos de evaluación para calificar la imposibilidad que tenga el afectado para desempeñar su trabajo por pérdida de su 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...” (subrayado por el despacho)

Ahora bien, en relación con el trámite de los respectivos recursos, observa este estrado judicial que la normatividad que regula lo referente a las Juntas

¹ Sentencia T-876 de 2013

de Calificación, ha impuesto la obligación a los interesados o intervinientes en estos procesos de cancelar de manera anticipada los honorarios de las Juntas a fin de dar curso a los dictámenes. Así se advierte del contenido del artículo 17 de la Ley 1562 de 2012, que reza:

“Artículo 17. Honorarios Juntas Nacional y Regionales. Los honorarios que se deben cancelar a las Juntas Regionales y Los honorarios que se deben cancelar a las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de Invalidez, de manera anticipada, serán pagados por la Administradora del Fondo de Pensiones en caso de que la calificación de origen en primera oportunidad sea común; en caso de que la calificación de origen sea laboral en primera oportunidad el pago debe ser cubierto por la Administradora de Riesgos Laborales, conforme a la reglamentación que expida el Ministerio de Trabajo.” (se destacó)

Por su parte el artículo 2.2.5.1.27 del Decreto 1072 de 2015, establece

***ARTÍCULO 2.2.5.1.27.** Calificación del origen del accidente, la enfermedad o la muerte. Las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud y Entidades Promotoras de Salud, deberán conformar una dependencia técnica o grupo interdisciplinario que adelante el procedimiento de determinación del origen y registrarla ante las Secretarías de Salud. Las Administradoras de Riesgos Laborales adelantarán el procedimiento por intermedio del grupo interdisciplinario previsto en el artículo 2.2.5.1.26. del presente Decreto.*

***PARÁGRAFO 1.** El costo de los honorarios que se debe sufragar a las Juntas de Calificación de Invalidez, será asumido por la última Entidad Administradora de Riesgos Laborales o Fondo de Pensiones al cual se encuentre o se encontraba afiliado el trabajador y podrá repetir el costo de los mismos contra la persona o entidad que resulte responsable del pago de la prestación correspondiente, de conformidad con el concepto emitido por las Juntas de Calificación de Invalidez”.*

De conformidad con la normatividad en cita, se establece que es requisito indispensable para dar curso a la impugnación presentada por el accionante frente al Dictamen No. 210747 del 08 de abril de 2020 proferido por Compensar EPS, el pago de los honorarios a la Junta Regional de Calificación, y que, el Fondo de Pensiones, en este caso Colpensiones, como entidad responsable de ello, acredite su pago, ante la Junta de Calificación de Invalidez.

Ciertamente, el punto de la controversia que motivó la presente solicitud de amparo estriba en que, tanto Colpensiones como la Junta Regional de Calificación, aducen extemporaneidad en la impugnación de la calificación, por lo que, la primera se resiste al pago de los mentados honorarios, para poder dar curso a la controversia suscitada.

Por lo tanto, debe determinarse si la impugnación contra la calificación fue o no presentada de manera oportuna por el actor, situación que, por supuesto, se encuentra revestida de relevancia constitucional, pues como se dijo, la omisión en la tramitación de la calificación transgrede los derechos fundamentales a la salud, vida digna y mínimo vital; por lo que el estudio del amparo en este caso, se torna procedente, más tomando en cuenta, que en este caso se vería superado el requisito de subsidiariedad, en tanto que, el punto objeto de escrutinio, como ya se

dijo, estriba en la presunta extemporaneidad de la impugnación, y no en la calificación en si misma considerada, o en que ésta se practique, que fue el caso analizado por la Corte Constitucional en la sentencia T-427 de 2018², traída a colación por Colpensiones, la cual, en criterio de este juzgado, no se muestra aplicable al caso concreto, dado que aquí el punto sobre el cual gravita la controversia tutelar, solo radica en determinar la extemporaneidad o no de la impugnación, en cuyo caso, los medios ordinarios de defensa, para ese específico punto, no se verían idóneos y eficaces.

2.3. Pues bien, con las pruebas allegadas al expediente digital, encuentra acreditado esta judicatura, que el accionante fue calificado mediante Dictamen No. 210747 del 08 de abril de 2020 proferido por Compensar EPS, en el cual se determinó patología de “Discopatía Cervical” como de origen común; calificación que le fue notificada el 14 de abril de ese mismo año.

Asimismo, se encuentra probado con la documental aportada y la contestación suministrada por Compensar EPS, que el accionante remitió impugnación ante esa entidad, en contra de la referida calificación, el 23 de abril de 2020, es decir, dentro del término de los 10 días revistos en la ley; y aunque la misma no fue recibida oportunamente por la prestadora de salud, ello obedeció a una situación ajena al actor, como lo fue el aislamiento obligatorio decretado en el territorio nacional, a causa de la pandemia generada por el virus Covid-19 de público conocimiento, que generó el cierre de las oficinas de la EPS, como se encuentra corroborado por ella misma, y por la constancia de devolución de correo certificado (archivo 005).

Debe tenerse en cuenta que la Organización Mundial de la Salud (OMS) definió la pandemia del Coronavirus COVID-19 como una emergencia sanitaria y social mundial, que requirió una acción efectiva e inmediata de los gobiernos, las personas y las empresas. Por esta razón, mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria por causa la pandemia, en todo el territorio nacional, hasta 30 de marzo de 2020.

Posteriormente, con la expedición del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, adoptando las medidas necesarias para

² Sentencia que en todo caso, amparo los derechos del actor constitucional, de igual modo superando el requisito de subsidiariedad.

combatir y evitar la propagación del virus, que afectó de manera drástica tanto la salud del conglomerado social, como las actividades económicas que se desarrollan al interior del país. Se expidió entonces el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, mediante el cual se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del país entre el 25 de marzo y el 13 de abril de 2020, aislamiento que fue prorrogado por los Decretos 531 de 08 de abril, 593 del 27 de abril, 636 del 06 de mayo de 2020, 749 de 28 de mayo (modificado por el 878 de 25 de junio de 2020) y 1076 de 28 de julio, hasta 30 de agosto del 2020.

Precisado lo anterior, es claro que para el momento en que el accionante presentó la impugnación contra su calificación, el país contaba con una medida de aislamiento y cierre de entidades, oficinas, dependencias, etc; por lo que, la razón por la cual su impugnación no fue recibida por la EPS, no le es atribuible a él, quien, en todo caso, y a pesar de dicha contingencia, remitió la controversia por correo, a través de empresa de mensajería, dentro del término legal (23 de abril de 2020), por lo que descartar la misma aduciendo una aparente extemporaneidad, resulta desacertado.

Así las cosas, es evidente que dicha situación conlleva a la vulneración al debido proceso del accionante, puesto que se le ha impedido la definición de su dictamen de calificación, no siendo de recibo lo argüido tanto por Colpensiones como por la Junta Regional de Calificación, dado que, se itera, la impugnación fue presentada por el actor en tiempo, y así lo certificó la EPS COMPENSAR.

3. CONCLUSIÓN

Al advertir vulneración al debido proceso del accionante, se accederá a las pretensiones tutelares ordenando a la demandada Colpensiones, proceda en el término de tres días, realizar el pago de los honorarios ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, acreditando, dentro del mismo lapso, dicho pago ante Compensar EPS, para que esta última remita el expediente del accionante a la Junta Calificadora.

Asimismo, se conminará a la Junta Regional de Calificación de Invalidez tramitar la impugnación resolviendo la controversia en los términos previstos en la Ley, una vez recibido el caso.

4. DECISIÓN DE PRIMER GRADO

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Veinticinco Civil del Circuito de este Distrito Capital de Bogotá, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

4.1. CONCEDER el amparo deprecado por JOSÉ BENJAMÍN GAITÁN NEITA, por la vulneración de los derechos fundamentales invocados, conforme lo expuesto en esta providencia-

En consecuencia, se dispone:

4.1.1. ORDENAR al Director o Representante Legal de la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES –COLPENSIONES-, o a quien haga sus veces, que en el término de tres (3) días, contados a partir de la notificación de esta providencia, realice el pago de los honorarios ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, acreditando, dentro del mismo lapso, dicho pago ante Compensar EPS, a fin de que se resuelva la impugnación presentada por el accionante contra el Dictamen No. 210747 del 08 de abril de 2020.

Se precisa que, una vez acreditado el cubrimiento de los honorarios, COMPENSAR EPS, debe remitir, dentro del término legal, el expediente a la Junta Calificadora para los fines pertinentes.

4.1.2. COMINAR a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA para que una vez sea recibido el expediente y se acredite el pago de los honorarios, proceda de manera inmediata a tramitar la impugnación interpuesta y resuelva la controversia en los términos previstos en la Ley.

4.2. Notificar este fallo conforme a lo previsto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

4.3. Remitir las diligencias a la Corte Constitucional para su eventual revisión, si esta decisión no es impugnada.

Notifíquese y Cúmplase.
El Juez,

LUIS AUGUSTO DUEÑAS BARRETO

DLR

Firmado Por:
Luis Augusto Dueñas Barreto
Juez
Juzgado De Circuito
Civil 025
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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: **4fcb85463832e746c02ea65b136726e587ab6fe3a7f91d0005c778f755dc9fc8**

Documento generado en 12/12/2022 09:04:34 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>