



JUZGADO VEINTIDÓS (22) LABORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN

Medellín, 16 de septiembre de 2020

Proceso	Acción de Tutela No. 109
Accionante	- BLANCA EDILIA CEFERINO PULGARIN
Accionada	- ARL SURA - JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE ANTIOQUIA - JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ
Radicado	No. 05001 31 05 022 2020 00299 00
Instancia	Primera
Providencia	Sentencia No 181 de 2020
Temas	Debido proceso y seguridad social.
Decisión	CONCEDE amparo constitucional

SENTENCIA TUTELA

Dentro de la oportunidad señalada en el artículo 86 de la Constitución Política se procede a resolver la presente Acción de Tutela formulada por **BLANCA EDILIA CEFERINO PULGARIN** con **C.C. 43.002.548**, por medio de abogado, **JUAN FELIPE GALLEGOS OSSA**, con T.P. No. 181.644 del C.S.J., contra la **ARL SURA**, **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE ANTIOQUIA** y **JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ**.

ANTECEDENTES

Pretende la accionante que mediante el presente trámite de amparo constitucional sean tutelados sus derechos fundamentales a la seguridad social, dignidad humana, igualdad y al debido proceso, y se le ordene a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, proceda a la notificación del dictamen de calificación de invalidez de la accionante.

Como sustento de la acción constitucional relata que la ARL SURA calificó a la actora, decisión que fue recurrida ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez, quien desató el recurso a través del dictamen No. 8523, decisión notificada y contra la cual se interpuso recurso de apelación el pasado 17 de marzo.

Señala igualmente que las accionadas no están garantizando el debido proceso al no dar cumplimiento a los términos establecidos en el Decreto 1352 de 2013, al señalar que del recurso impetrado desde el pasado 17 de marzo de 2020, aún no ha recibido notificación que lo resuelva.

TRÁMITE PROCESAL

Por cumplir con los requisitos consagrados en el artículo 14 del Decreto 2591 de 1991, se admitió y se ordenó darle trámite preferencial a la presente acción de amparo constitucional, comunicándole a las accionadas dicho proveído, y se les solicitó que en el término de dos días hábiles informaran lo que hubiere lugar sobre lo allí señalado.

RESPUESTA A LA TUTELA

Notificada en debida forma y vencido el término legal, la ARL SURA, señala que la señora Blanca Edilia tiene diagnóstico de SÍNDROME DEL TÚNEL DEL CARPO BILATERAL, patología que fue calificada por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez como enfermedad de origen laboral el 07 de noviembre de 2018. Que de acuerdo con el origen laboral calificado se le ha brindado a la señora Blanca Edilia todas las prestaciones que ha requerido y/o que le han sido prescritas por los profesionales tratantes.

Relata además que el 17 de septiembre de 2019 ARL SURA le calificó a la accionante pérdida de la capacidad laboral derivada de esa patología de 0%, es decir, sin secuelas derivadas de su enfermedad laboral, que la actora contravirtió dicha calificación, por lo cual, su caso fue remitido a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia, entidad que el 14 de febrero de 2020 calificó en 6.40% pérdida de la capacidad laboral. La ARL SURA apeló esa calificación de la Junta Regional y efectuó el pago de los honorarios de la Junta Nacional y remitió el comprobante de tal pago a la Junta Regional desde el 17 de marzo de 2020, sin embargo, hasta la fecha ARL SURA no ha sido notificada por la Junta Regional, acerca de haber concedido tal apelación ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, ni tampoco haber sido notificada por la Junta Nacional de algún dictamen que haya formulado al respecto.

La Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia, aportó respuesta indicando: *“Le informamos al despacho judicial que la Sala Segunda de Decisión en audiencia privada del 14 de febrero de 2020, bajo el radicado 085236-2019 emitió dictamen a nombre de BLANCA EDILIA CEFERINO PULGARIN C.C. 43002548, en la que asignó una pérdida de capacidad laboral y ocupacional del 6,40% con fecha de estructuración 05 de agosto de 2019. Contra dicha calificación la ARL SURA interpuso recurso de reposición y apelación, por encontrar ajustado el dictamen a los parámetros de ley, la Junta Regional confirmó el dictamen y concedió el recurso de apelación a la ARL SURA y a la dictaminada. Dichas inconformidades serán dirimidas en segunda instancia ante la Junta Nacional de calificación.*

En comunicación JRCIA S2 16752 se otorga respuesta clara y de fondo a los recursos interpuestos y se indica de forma clara y expresa que la ARL SURA es la encargada de pagar los honorarios para la calificación en segunda instancia en la Junta Nacional.”

Por su parte, la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, aportó respuesta indicando que: *“el caso de la señora Ceferino Pulgarín fue radicado en la Junta Nacional de Calificación de Invalidez el 23 de agosto de 2018 de modo que se efectuó el respectivo reparto y le correspondió a la Sala Segunda de Decisión estudiar el expediente de manera que se fijó fecha para valoración médica el 02 de noviembre de 2018, valoración médica a la cual acudió. En virtud de lo anterior expidió dictamen de determinación de origen el 07 de noviembre de 2018. Ahora bien, le comento que se procedió a revisar las bases de datos en el área administrativa y financiera y no se encontró que la señora Ceferino Pulgarín tenga algún expediente en trámite pendiente de resolución en la Junta Nacional de Calificación de Invalidez. Por lo tanto, le indico que la competencia de la Junta Nacional se activa de acuerdo con los parámetros del Decreto 1352 de 2013 cuando media recurso de apelación, pago anticipado de honorarios y el expediente ha sido remitido, requisitos que son concomitantes.”*

Finalmente señala que la responsabilidad de la Junta Nacional inicia en el momento en

el que es radicado el expediente en esa entidad, de lo contrario la responsabilidad está en cabeza de la Junta Regional hasta tanto no se remita el expediente.

CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

Es competente este Despacho para conocer la presente acción constitucional, conforme lo consagra los artículos 86 de la Constitución Política y 1° del Decreto 2591 de 1991. Esta acción de tutela es un mecanismo para la protección inmediata de los Derechos Fundamentales Constitucionales cuando quiera que estos resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de una autoridad pública, o de un particular en los casos contemplados por la ley; dicho mecanismo opera siempre y cuando el ciudadano afectado no disponga de otros medios para la protección de los derechos conculcados o, existiendo esos medios, la acción se utilice como instrumento transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

2. DERECHO AL DEBIDO PROCESO

La Carta Política, en su artículo 29, prescribe que ***“el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”***, es así como a lo largo de su jurisprudencia, la Corte Constitucional se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre el contenido esencial de este derecho fundamental¹. En tal sentido se ha entendido que este parte del principio de legalidad como pilar fundamental en el ejercicio de las funciones por parte de las autoridades judiciales y administrativas, razón por la cual, éstas se encuentran obligadas a respetar las formas propias de cada juicio y a asegurar la efectividad de todas las garantías constitucionales básicas como son el derecho de defensa, de contradicción, de impugnación, etc.

Al respecto la Corte Constitucional en sentencia T-427 de 2018, consideró: *“...Existe una afectación al debido proceso, toda vez que se le está imponiendo al actor una barrera injustificada para obtener un dictamen que determine su pérdida de capacidad laboral y que, en caso que corresponda, le permita iniciar el trámite para obtener el reconocimiento y pago de una pensión de invalidez.”*

Por consiguiente, el debido proceso exige de las autoridades públicas y de los particulares que ejerzan funciones públicas la sujeción de sus actuaciones a los procedimientos previamente establecidos, ajenos a su propio arbitrio y destinados a preservar las garantías sustanciales y procedimentales previstas en la Constitución y en la ley.

En sentencia T-290 de 2015 la Corte Constitucional señaló que las juntas cumplen funciones públicas relacionadas con el derecho fundamental a la seguridad social, y que han sido consideradas por la jurisprudencia constitucional como parte integrante del derecho fundamental al debido proceso de las personas que están surtiendo los trámites para la calificación de su invalidez.²

De la misma manera la Alta Corporación ha destacado la competencia del Legislador para regular el derecho al debido proceso, de conformidad con los artículos 29 y 150, numerales 1° y 2° de la Constitución Política, que consagra que es al legislador a quien

¹ Sentencias T-011 de 1992; T-438 de 1992; T-445 de 1992; C-019 de 1993; C-114 de 1993; C-275 de 1993; T-043 de 1994; T-343 de 1994; T-099 de 1995; T-185 de 1995; C-218 de 1996; C-407 de 1997; T-1232 de 2000; T-945 de 2001; C-175 de 2001 y T-1341 de 2001.
² Sentencias T-436 de 2005, T-108 de 2007 y T-328 de 2008, entre otras.

corresponde regular los diversos procesos judiciales y administrativos, y establecer las etapas, oportunidades y formalidades aplicables a cada uno de ellos, así como los términos para interponer las distintas acciones y recursos ante las autoridades judiciales y administrativas.

3. SOBRE EL PROCESO DE CALIFICACIÓN DE PÉRDIDA DE CAPACIDAD LABORAL

Con la expedición del Decreto 019 de 2012, que modificó el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, las entidades encargadas de determinar, en una primera oportunidad, la pérdida de capacidad laboral y calificar el grado de invalidez y el origen de las contingencias son COLPENSIONES, las Administradoras de Riesgos Laborales, las Compañías Seguros que asuman el riesgo de invalidez y muerte y las Entidades Promotoras de Salud.

El Decreto 1352 de 2013, por el cual se reglamenta la organización y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez, en su artículo 43 establece:

*“**Artículo 43.** Recurso de reposición y apelación. Contra el dictamen emitido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez proceden los recursos de reposición y/o apelación, presentados por cualquiera de los interesados ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez que lo profirió, directamente o por intermedio de sus apoderados dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación, sin que requiera de formalidades especiales, exponiendo los motivos de inconformidad, acreditando las pruebas que se pretendan hacer valer y la respectiva consignación de los honorarios de la Junta Nacional si se presenta en subsidio el de apelación.*

El recurso de reposición deberá ser resuelto por las Juntas Regionales dentro de los diez (10) días calendario siguientes a su recepción y no tendrá costo, en caso de que lleguen varios recursos sobre un mismo dictamen este término empezará a contarse desde la fecha en que haya llegado el último recurso dentro de los tiempos establecidos en el inciso anterior.

Cuando se trate de personas jurídicas, los recursos deben interponerse por el representante legal o su apoderado debidamente constituido.

La Junta Regional de Calificación de Invalidez no remitirá el expediente a la Junta Nacional si no se allega la consignación de los honorarios de esta última e informará dicha anomalía a las autoridades competentes para la respectiva investigación y sanciones a la entidad responsable del pago. De igual forma, informará a las partes interesadas la imposibilidad de envío a la Junta Nacional hasta que no sea presentada la consignación de dichos honorarios.

Presentado el recurso de apelación en tiempo, el Director Administrativo y Financiero de la Junta Regional de Calificación de Invalidez remitirá todo el expediente con la documentación que sirvió de fundamento para el dictamen dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, salvo en el caso en que falte la consignación de los honorarios la Junta Nacional...”

Ahora, es importante señalar el alcance dado por la Corte Constitucional al proceso de calificación, según su amplia jurisprudencia y su connotación como derecho; indicándose que la Alta Corporación Constitucional, en forma sistemática ha sostenido que la calificación de pérdida de capacidad laboral es un derecho que tienen todos los afiliados al Sistema General de Seguridad Social, sin distinción alguna, pues es el medio para acceder a la garantía de otros derechos como la salud, el mínimo vital y la

seguridad social, en tanto permite establecer si una persona tiene derecho a las prestaciones asistenciales o económicas que se consagran en el ordenamiento jurídico, por haber sufrido una enfermedad o accidente (Sentencia T-056 de 2014).

Igualmente, en Sentencia T-038 de 2011, al respecto señaló:

“... tal evaluación [la calificación de pérdida de capacidad laboral] permite determinar si la persona tiene derecho al reconocimiento pensional que asegure su sustento económico, dado el deterioro de su estado de su salud y, por tanto, de su capacidad para realizar una actividad laboral que le permita acceder a un sustento. Adicional a ello, la evaluación permite, desde el punto de vista médico[,] especificar las causas que la originan la disminución de la capacidad laboral.”

Deviene de lo anotado, la importancia del derecho que tienen las personas dentro del Sistema de Seguridad Social de recibir una calificación de su pérdida de capacidad laboral y la incidencia de ésta para lograr la obtención de prestaciones económicas y asistenciales, de las cuales dependan los derechos fundamentales, tales como a la seguridad social o al mínimo vital, por lo tanto se considera que todo acto dirigido a dilatar o negar injustificadamente su realización, es contrario a la Constitución y al deber de protección de las garantías fundamentales que de ellas se derivan.

En sentencia T-427 de 2018, la Corte Constitucional señaló que: el legislador ha estructurado un trámite destinado a establecer el estado de invalidez que, en plena garantía del derecho constitucional al debido proceso, permite resolver, de manera definitiva, el porcentaje global de pérdida de capacidad laboral, el origen de dicha contingencia y la fecha de su estructuración, dictamen que se convierte en el soporte de los derechos al mínimo vital, a la vida digna y a la seguridad social en los términos ya expuestos.

6. CASO CONCRETO

No hay duda de que la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia calificó a la actora mediante dictamen N°085236-2019 del 14 de febrero de 2020, y que dicha calificación fue objeto de recurso de reposición y en subsidio de apelación interpuesto por la ARL SURA y objeto de recurso de apelación por el apoderado de la dictaminada Dr. Cristian Darío Acevedo Cadavid, tal como lo indica la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia en comunicación JRCIA S2 N°16751-19 del 08 de septiembre de 2020.

En la comunicación referenciada se informa que se confirma el dictamen emitido por la Junta Regional de calificación y concede el recurso de apelación. No obstante, señala que según lo dispone el Decreto 1352 de 2013, el cual fue compilado por el Decreto 1072 de 2015, esta Junta solo podrá enviar el expediente a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez para que se decida el recurso de apelación, cuando la entidad a quien le corresponde realizar el pago de los honorarios a la Junta Nacional (en este caso ARL SURA), acredite ante la Junta Regional de Calificación de Antioquia que lo hizo, haciendo entrega del documento/consignación) con el cual pagó.

Sin embargo, pese a lo enunciado en la comunicación de la Junta Regional de Calificación de Invalidez del 08 de septiembre del presente año, se tiene que la ARL SURA en su respuesta aportó el oficio CE 20202101140, el cual fue debidamente entregado a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia desde el pasado

17 de marzo de 2020, tal como consta en el sello de recibido, y a través del cual se aporta la constancia de la consignación para surtir el recurso de apelación ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

Así las cosas, se tiene que presentados los recursos de reposición y en subsidio de apelación por una parte y por la otra únicamente el de apelación por la tutelante, la Junta Regional de Calificación de Invalidez, debió haber dado trámite a los recursos impetrados en armonía con los términos contenidos en el Decreto 1352 de 2013. No obstante, la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia, pese a tener conocimiento del pago del recurso de apelación y a estar vencidos los términos establecidos en la citada disposición normativa, no demostró haber remitido el expediente a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, para que procediera a desatar el recurso interpuesto.

En cuanto al pago de los honorarios del dictamen recurrido se tiene que de conformidad con el artículo 17 del Decreto 1562 de 2012, que estableció los honorarios de las juntas de calificación de invalidez, se tiene que 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.

Y en el presente caso se tiene que la pérdida de capacidad de la actora tiene un origen laboral, y en efecto fue la administradora de riesgos laborales ARL SURA quien sufragó los gastos del dictamen y puso en conocimiento dicho pago a la Junta Regional de Calificación de Invalidez para lo de su competencia.

Por lo anteriormente expuesto, es claro que la entidad accionada Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia, se encuentra vulnerando el derecho al debido proceso en la vía gubernativa a la señora BLANCA EDILIA CEFERINO PULGARIN, pues ha omitido remitir el expediente en los términos establecidos en el artículo 43 del Decreto 1352 de 2013, pese a haberse demostrado el pago de los honorarios por parte de la ARL SURA, por lo tanto, **SE TUTELARÁ EL DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO** vulnerado por la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE ANTIOQUIA, y se ordenará a su representante legal, en que el término de **CUARENTA Y OCHO (48) HORAS SIGUIENTES** a la notificación de este fallo, adelante con los medios que tenga a su alcance, el trámite administrativo necesario para remitir a la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ, el expediente de la actora, para que se surta el recurso de apelación interpuesto al dictamen No. N°085236-2019 del 14 de febrero de 2020, y se ordenará la desvinculación de la ARL SURA, al haber demostrado la cancelación y comunicación de los honorarios para que se surta el recurso referido.

Finalmente, se concluye que, de conformidad a lo manifestado por la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ, esta junta no tiene expediente en trámite pendiente de resolución por parte de la actora, al no haberse demostrado la remisión del dictamen N°085236-2019 del 14 de febrero de 2020, expedido por la Junta Regional y que fue objeto del recurso de apelación. Sin embargo, se ordenará a esta entidad Junta Nacional De Calificación De Invalidez que una vez se allegue el caso por

la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia proceda con el trámite y con la resolución del recurso en los términos establecidos en las normas que lo regulan.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO VEINTIDÓS (22) LABORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN**, administrando justicia en nombre de la **REPÚBLICA DE COLOMBIA** y por autoridad de la Constitución y la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: TUTELAR el derecho fundamental al **DEBIDO PROCESO** de la señora **BLANCA EDILIA CEFERINO PULGARIN** con **C.C. 43.002.548**, vulnerado por la **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE ANTIOQUIA**, representada legalmente por la Dra. NELY CARTAGENA URAN, o por quien haga sus veces al momento de la presente, según se explicó en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: ORDENAR a la entidad accionada, **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE ANTIOQUIA**, representada legalmente por la Dra. NELY CARTAGENA URAN, o por quien haga sus veces, que dentro del término de **CUARENTA Y OCHO (48) HORAS SIGUIENTES** a la notificación de este fallo, adelante con los medios que tenga a su alcance, el trámite administrativo necesario para remitir a la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ, el expediente de la actora, para que se surta el recurso de apelación interpuesto al dictamen No. 085236-2019 del 14 de febrero de 2020.

TERCERO: Se ORDENA a la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ que una vez se allegue el caso por la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE ANTIOQUIA, proceda con el trámite y con la resolución del recurso en los términos establecidos en las normas que regulan éste, tal como se anotó en la parte considerativa.

CUARTO: DESVINCULAR a la **ARL SURA**.

QUINTO: Si la presente sentencia no fuere impugnada en el término de tres (3) días hábiles, envíese el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión. Una vez regrese de esa Corporación procédase a su archivo definitivo.

Notifíquese en legal forma a las partes la presente providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



ALEJANDRO RESTREPO OCHOA
Juez