CONSTANCIA, Girardota 16 de diciembre de 2022,.

Se tuvo comunicación con la accionante al abonado telefónico 314 730 62 76, quien manifestó que lo único que buscaba con la tutela era que las entidades correspondientes pagaran lo honorarios correspondientes a la Junta Regional pues a la fecha sigue teniendo sus servicios de salud normales y sin interferencia.

A Despacho de la señora Juez,

Juliana Rodríguez Pineda
Escribiente

REPÚBLICA DE COLOMBIA RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

JUZGADO CIVIL CON CONOCIMIENTO EN PROCESOS LABORALES DEL CIRCUITO JUDICIAL DE GIRARDOTA
Girardota, Antioquia, dieciséis (16) de diciembre de dos mil veintidós (2022)

Proceso	Acción de Tutela
Accionante:	Alba Rubiela Munera Moreno
Vinculadas:	Coomeva EPS en liquidación y Junta Regional de Calificación de Invalidez
Accionado:	Colombiana de Pensiones Colpensiones y ARL SURA
Radicado	05308-31-03-001-2022-00335-00
Sentencia Nº	S.G. 145 S.T. 085

1. OBJETO DE LA DECISIÓN

De conformidad con lo dispuesto en el Decreto 2591 de 1991, reglamentario de la tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política de 1991, procede este Despacho a proferir la sentencia que resuelva, en primera instancia, sobre la protección de los derechos fundamentales invocados por la señora ALBA RUBIELA MUNERA MORENO, por vía de esta acción constitucional, frente a ARL SURA, COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES, COOMEVA EPS EN LIQUIDACIÓN Y JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ.

2. ANTECEDENTES

2.1. De la protección solicitada.

En el escrito de tutela la señora Alba Munera, solicita la protección de sus derechos fundamentales a la salud y a la seguridad social, que considera vulnerados por parte de las accionadas ARL SURA Y COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES; pidiendo entonces que le garanticen el pago de los honorarios a la Junta Regional de Invalidez para que le realice la calificación de las patología sufridas.

En los supuestos fácticos que sustentan la protección deprecada, refiere, en síntesis que, hasta el 31 de enero de 2022, estuvo afiliada a COOMEVA EPS, luego de ello, en vista a la liquidación de la entidad, se pasó de EPS, indica que desde el 07 de enero hogaño, Coomeva Eps, notifica calificación de origen común por enfermedad de manguito rotador, luego de eso se presentó apelación a dicha calificación con el fin de que la Junta Regional de Calificación de Invalidez, asimismo, el 11 de enero ARL SURA, presenta apelación también, el 19 de enero Coomeva EPS solicita a Colpensiones que pague los honorarios a la Junta Regional de Calificación y el 13 de octubre hogaño dicha entidad contestó indicando que la entidad responsable del pago es la ARL SURA.

En razón a dicha respuesta, se puso en conocimiento de la ARL, quienes contestaron que mediante comunicación del 03 noviembre de 2022, que la que debe realizar el pago es el fondo de pensiones, en razón a ello, y dado que no se ha realizado el pago de honorarios a la Junta Regional ni radicado el expediente, aduce que las accionadas son indiferentes ante este proceso y por lo tanto solicita mediante la tutela que se les ordene a que realicen el pago correspondiente a la Junta Regional de Calificación de Invalidez.

2.2. Trámite y réplica

La acción de tutela fue admitida por auto del pasado 12 de diciembre de 2022, en el que se dispuso, notificar a las accionadas, y a las vinculadas, requerirlas para que en el término perentorio de dos días allegaran un informe sobre los hechos que motivan la presente acción constitucional so pena de que se derivara en su contra la presunción de veracidad establecida en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991.

En razón a la notificación realizada, la Junta Regional de Invalidez y Calificación contestó indicando que revisadas las bases de datos de la entidad encontró que el 05 de mayo de 2022 SURA, remitió correo electrónico solicitando calificación a nombre de ALBA RUBIELA MUNERA MORENO para iniciar proceso de calificación ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Antioquia, el expediente fue devuelto el 06 de mayo de 2022 porque la información aportada, no cumplía con los requisitos del Artículo 2.2.5.1.28, requisitos mínimos que debe contener el expediente para ser solicitado el dictamen ante la Junta Regional y Nacional de Calificación de Invalidez; respecto de los honorarios indican que no se evidencia pago de honorarios por parte de las entidades a nombre de la accionante y solicita sea desvinculada del presente trámite.

De otro lado, Colpensiones manifestó que una vez revisadas sus bases de datos se evidenció que mediante radicado número 2022_349537 del 12/01/2022

Coomeva EPS radico calificación del origen de las patologías sufridas por la señora Alba Rubiela Munera Moreno siendo estas: M560 síndrome del Túnel Carpiano Bilateral origen laboral, M771 Epicondilitis Lateral Derecha origen general, M751 síndrome del Manguito Rotatorio Bilateral origen laboral. Posteriormente mediante radicado número 2022_507474 del 17/01/2022 la ARL Sura, informó que presentó manifestación de inconformidad en contra del dictamen descrito emitido por la EPS, y solicito que la entidad pagara los honorarios a la junta, y se le informó que el presente caso correspondía a un dictamen de origen Mixto para el cual, no era procedente el pago de honorarios por parte de Colpensiones por lo que se podría incurrir en un doble pago al existir inconformidad por parte de la ARL, en tal sentido, indica que la tutela no procede ya que no cumple con el requisito de procedibilidad y no se demuestra la vulneración por parte de la entidad.

La ARL Sura, allegó respuesta indicando que la señora Múnera presenta dictamen de calificación de origen en primera oportunidad realizado por EPS COOMEVA donde calificaron el diagnóstico síndrome de manguito rotador bilateral con origen enfermedad común, y los diagnósticos síndrome de túnel del carpo bilateral y epicondilitis lateral derecha con origen enfermedad laboral; desde ARL SURA presentaron controversia por los diagnósticos calificados con origen laboral, y se adhirieron en el caso del diagnóstico calificado con origen común.

Por lo anterior, aduce que la entidad calificadora debía remitir el expediente a la Junta Regional De Calificación De Invalidez para que dirimiera la controversia, e informa que desde ARL SURA realizaron el respectivo pago de honorarios a la Junta Regional y están a la espera de que se emita dictamen por parte de la Junta Regional, en ese aspecto, aportan certificado bancario, en el que se advierte el pago ante la Junta Regional por el valor de $1.000.000, el 17 de enero de 2022. Así las cosas manifiesta que la entidad no ha vulnerado ningún derecho fundamental y solicita su desvinculación.

2.3. Problema jurídico

Frente a los elementos de hecho y de derecho puestos a consideración por la accionante, mediante el ejercicio de la presente acción de tutela y atendida su naturaleza jurídica, la decisión que de esta judicatura reclama la accionante, se concreta en determinar cuál es la entidad encargada de realizar el pago de honorarios a la Junta Regional de Calificación de Invalidez en atención a la vulneración de su derecho a la seguridad social y a la salud, y si en tal caso, es procedente ordenar, por vía de esta acción, el pago de esa acreencia, por parte de la entidad correspondiente.

3. CONSIDERACIONES

3.1. Generalidades de la tutela

La acción de tutela constituye uno de los más importantes mecanismos de garantía de los derechos constitucionales fundamentales al alcance de toda persona para la defensa de los derechos de carácter fundamental, siempre que hayan sido violentados o amenazados por una autoridad pública y por los particulares, en los eventos expresamente autorizados en el art. 86 de la C.N., y se orienta, en esencia, a la garantía y protección de estos derechos mediante la aplicación directa de la Constitución, a través de un procedimiento expedito y

sumario.

La tutela tiene como dos de sus caracteres distintivos esenciales los de la subsidiariedad y la inmediatez; el primero por cuanto tan solo resulta procedente instaurar la acción cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se promueva como mecanismo transitorio, para evitar un "perjuicio irremediable", que sea inminente, grave y de tal magnitud que requiera de medidas urgentes e impostergables; el segundo puesto que no se trata de un proceso sino de un remedio de aplicación urgente que se hace preciso administrar en guarda de la efectividad, concreta y actual del derecho sujeto a violación o amenaza.

3.2. Seguridad social como derecho fundamental. Sentencia T-400 de 2017.

El Estado colombiano, al ser un Estado Social de Derecho, cuenta con la obligación de asegurar la eficacia de los principios y derechos que se encuentran inmersos en la Carta Política. Este deber no solo se dirige a evitar la vulneración de derechos, sino también a "*tomar todas las medidas pertinentes que permitan la efectiva materialización y ejercicio*"[23] de los mismos.

El derecho a la seguridad social "*surge como un instrumento a través del cual se le garantiza a las personas el ejercicio de sus derechos subjetivos fundamentales cuando se encuentran ante la materialización de algún evento o contingencia que mengüe su estado de salud, calidad de vida y capacidad económica, o que se constituya en un obstáculo para la normal consecución de sus medios mínimos de subsistencia a través del trabajo*"[24].

De la lectura del artículo 48 de la Constitución Política, se logra inferir, que el derecho a la seguridad social denota una doble acepción. En primer lugar, como un "*servicio público de carácter obligatorio*" el cual su dirección, coordinación y control, estará a cargo del Estado, bajo los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad[25]. Y en segundo lugar, como un derecho irrenunciable, garantizado a todos los habitantes del Estado.

El artículo 16 de la Declaración Americana de los Derechos de la Persona, establece que:

> *"Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilidad física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia."*

La Corte Constitucional ha señalado que la seguridad social hace referencia a los medios de protección que brinda el Estado para salvaguardar a las personas y sus familias de las contingencias que afectan la capacidad que estos tienen para generar ingresos suficientes para vivir en condiciones dignas y confrontar circunstancias como la enfermedad, la invalidez o la vejez[26]. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General No. 19 destacó:

> "*El derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra:* ***a)*** *la falta de ingresos*

> *procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar;* ***b)*** *gastos excesivos de atención de salud;* ***c)*** *apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo.*"

En Sentencia T-777 de 2009 esta Corporación determinó los objetivos de la seguridad social, en los siguientes términos:

> *"Los objetivos de la seguridad social que deben comprender a todo el conglomerado social, guardan necesaria correspondencia con los fines esenciales del Estado social de derecho como el servir a la comunidad, promover la prosperidad general, garantizar la efectividad de los principios y derechos constitucionales, promover las condiciones para una igualdad real y efectiva, adoptar medidas a favor de grupos discriminados o marginados, proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta; y reconocer sin discriminación alguna la primacía de los derechos inalienables de la persona como sujeto, razón de ser y fin último del poder político, donde el gasto público social tiene prioridad sobre cualquier otra asignación."*

La importancia de este derecho se basa en el "*principio de la dignidad humana y en la satisfacción real de los derechos humanos*"[27], puesto que las personas podrán asumir las situaciones difíciles que obstaculizan el desarrollo de actividades laborales y la recepción de los recursos que les permitan ejercer sus derechos subjetivos.

3.3 Honorarios de los Miembros de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez,

El dictamen proferido por las Juntas de Calificación de Invalidez permite que se reconozca y pague ciertas prestaciones sociales a aquellos sujetos que han tenido una disminución en su capacidad laboral, por este motivo es indispensable acceder a dicha calificación.

Los integrantes de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez no reciben salario sino honorarios. De conformidad con el artículo 17 de la Ley 1562 de 2012, estos emolumentos estarán a cargo de la entidad Administradora del Fondo de Pensiones o la Administradora de riesgos laborales.

> ***"Artículo 17. Honorarios Juntas Nacional y Regionales.*** *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.*
> *El Ministerio de Trabajo dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, reglamentará la materia y fijará los honorarios de los integrantes de las juntas.*
> ***Parágrafo****. Las juntas de calificación percibirán los recursos de manera anticipada, pero los honorarios de los integrantes sólo serán pagados hasta que el respectivo dictamen haya sido expedido y entregado, recursos que deben ser diferenciados y plenamente identificables en la contabilidad."*

La Corte Constitucional en Sentencia C-164 de 2000 determinó que era deber del Estado salvaguardar a los sujetos que por su condición física, económica o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta. Por esta razón, debe evitar un trato favorable respecto de aquellos que cuenten con los recursos económicos para que su salud física o mental sea evaluada, habida cuenta que "*la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio, que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad*"[36].

En atención a lo enunciado anteriormente, la prestación de un servicio esencial en materia de seguridad social, como lo es el examen de pérdida de capacidad laboral, no puede condicionarse a un pago. Puesto que, se "*elude la obligatoriedad y la responsabilidad del servicio público, y promueve la ineficiencia y la falta de solidaridad de las entidades de seguridad social, a la vez que convierte en ilusorio el principio de la universalidad*"[37]

La Sentencia C-298 de 2010 declaró inexequible el Decreto Legislativo 074, por medio del cual el Gobierno modificó el régimen del Fondo de Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito. Toda vez que reglamentaba que para poder acceder a la indemnización por incapacidad permanente, quien requería de la valoración por parte de la Junta de Calificación de Invalidez debía asumir el costo de los honorarios.

De la misma manera, la Sentencia T-045 de 2013 estipuló que:

> *"las Juntas de Calificación de Invalidez, tienen derecho a recibir el pago de sus honorarios; sin embargo, va en contra del derecho fundamental a la seguridad social exigir a los usuarios asumir el costo de los mismos como condición para acceder al servicio,* ***pues son las entidades del sistema,*** *ya sea la entidad promotora de salud a la que se encuentre afiliado el solicitante, el fondo de pensiones, la administradora o* ***aseguradora, la que debe asumir el costo que genere este trámite, para garantizar de manera eficiente el servicio requerido****."* (Subrayas y negrillas fuera del texto original)

El artículo 50 del Decreto 2463 de 2001, adiciona que el aspirante a beneficiario también puede sufragar los honorarios de la Junta de Calificación de Invalidez. No obstante, podrá pedir su reembolso siempre y cuando se establezca un porcentaje de pérdida de capacidad laboral. Al respecto es importante mencionar, que para aquellos que no cuentan con los recursos económicos para pagar el costo de la valoración, se podría dificultar la realización del procedimiento, y por ende, su acceso a la seguridad social, el cual es un servicio público de carácter obligatorio y un derecho irrenunciable. Además, se debe resaltar que este derecho se funda sobre el principio de solidaridad, estipulado en el artículo 2º de la Ley 100 de 1993*"Es la práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades bajo el principio del más fuerte hacia el más débil.".* Esto quiere decir, según la Sentencia C-529 de 2010, que las contingencias que afecten el mínimo vital y que no puedan ser cubiertas por la persona que la padeció, se deben cubrir a través del esfuerzo de todos los miembros de la sociedad, pues de no ser así, el sistema de seguridad social sería inoperante.

4. El CASO EN CONCRETO

Conforme quedó expuesto en los antecedentes, pretende la accionante que le sean protegidos sus derechos fundamentales a la salud y a la seguridad social

integral, que considera vulnerados en razón a que la ARL SURA y COLPENSIONES no han realizado el pago de los honorarios a la Junta Regional de Calificación de Invalidez para que efectúen el dictamen pericial de sus enfermedades, y en ese sentido, solicita al Despacho que se les ordene a que realicen dicho pago.

De acuerdo a la jurisprudencia señalada, la existencia de mecanismos judiciales para resolver las controversias relativas al pago de las acreencias y a la cobertura de las contingencias amparadas por el Sistema General de Seguridad Social Integral, hace en principio improcedente la acción de tutela, como trámite judicial para obtener tales acreencias. Sin embargo, debe considerarse cada aspecto en particular y en ese sentido, si se evidencia una trasgresión de derechos fundamentales podrá resultar viable la acción de tutela.

De acuerdo con lo referido en el escrito de tutela y la prueba documental arrimada al expediente, se advierte que la accionante cuenta con tres diagnósticos, por los cuales fue calificada por su antigua EPS Coomeva en liquidación, y en razón a esa calificación, la ARL SURA, manifestó encontrar una controversia y solicitó la remisión de la calificación a la Junta Regional de Calificación de Invalidez para que dirimiera dicha controversia, también, se advierte que Colpensiones le manifestó a la accionante que no era la entidad encargada de realizar el pago de honorarios solicitados y a la fecha, la accionante no se le ha realizado dicho dictamen, según indica ella, por falta del pago de honorarios correspondientes para realizar el trámite.

Ahora, de la comunicación telefónica que se tuvo con la accionante, se pudo constatar que se le viene prestando su servicio de salud con normalidad, y lo único que busca con este medio especialísimo es que la puedan calificar adecuadamente; en tal sentido, el Despacho advierte que, respecto a los derechos invocados, no existe una vulneración actual de los mismos, ya que estos jamás han sido suspendidos por su empresa prestadora de salud, aunado a ello, y del material probatorio allegado con las contestaciones, se observa que la ARL SURA sí realizó el pago buscado y requerido por la accionante, y así lo demostró la accionada al aportar certificado de movimientos bancarios, y del cual se evidencia un pago por el valor de $1.000.000.oo a la Junta Regional de Calificación de Invalidez, el 17 de enero de 2022, asimismo, la misma Junta Regional indicó que sí se radicó solicitud de calificación, pero que por falta de requisitos fue devuelta a la entidad solicitante.

Así las cosas, y teniendo en cuenta lo expuesto previamente, no existe vulneración alguna por parte de las entidades accionadas y vinculadas, pues el conflicto limirar del caso, ha sido resuelto, y ha quedado demostrado que sí fueron pagados los honorarios ante la Junta Regional, sólo que la solicitud no fue radicada en la forma debida, por lo que el deber ser de la entidad discrepante es adecuar la solicitud y elevarla nuevamente a la Junta Regional de Calificación de Invalidez, y sobre ese aspecto, esta dependencia pone en conocimiento de la ARL SURA que su solicitud elevada ante la Junta Regional para dirimir su controversia frente a la calificación dada por Coomeva EPS en el mes de enero de 2022, no fue radicada, y en ese sentido se le insta para que nuevamente radique la solicitud teniendo en

cuenta los requisitos necesarios para que sea tramitada adecuadamente.

Dado lo anterior, no hay lugar a conceder la tutela deprecada.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Civil con Conocimiento en Procesos Laborales del Circuito Judicial de Girardota**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por Mandato de la Ley,

FALLA:

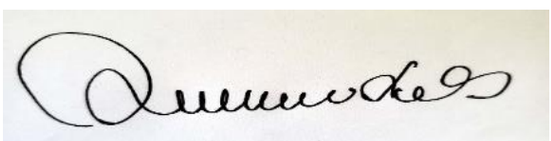
PRIMERO: NEGAR POR IMPROCEDENTE el amparo de los derechos fundamentales invocados ALBA RUBIELA MURENA MORENO dentro de la presente acción de tutela que promueve en contra de COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES, ARL SURA, COOMEVA EPS en liquidaciones, JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: **INSTAR** a la ARL SURA, para que nuevamente radique la solicitud teniendo en cuenta los requisitos necesarios para que sea tramitada adecuadamente.

TERCERO: Notificar, por el medio más expedito, la presente decisión a todas las partes, advirtiendo de los recursos que proceden frente a la misma, al tenor de los artículos 30 y 31 del Decreto 2591 de 1991.

CUARTO: REMITIR a la Corte Constitucional para su eventual revisión, al día siguiente a la ejecutoria del mismo, el presente fallo si no fuere impugnado, tal como lo establece el artículo 31 del citado decreto.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



DIANA MILENA SABOGAL OSPINA
JUEZ