Cartagena de Indias, dieciséis (16) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

Medio de control	**ACCION DE TUTELA**
Radicado	**13-001-33-33-008-2021-00022-00**
Demandante	**JAVIER DURAN BLANCO**
Demandado	**JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOLÍVAR; SEGUROS BOLÍVAR S.A.; y JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ**
Tema	**CONCEDE - SALUD**
Sentencia No	**012**

1. PRONUNCIAMIENTO

Mediante escrito presentado el día 03 de febrero de 2020, ante la Oficina de Reparto y recibido en este despacho el mismo día, el señor Javier Duran Blanco, promovió acción de tutela contra la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bolívar; Seguros Bolívar S.A., y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, encaminada a obtener la protección de sus derechos fundamentales a la salud y seguridad social.

2. ANTECEDENTES

- **PRETENSIONES**

PRIMERO: Tutelar los derechos fundamentales a la salud y seguridad social del señor Javier Duran Blanco.

SEGUNDO: Ordenar a Seguros Bolívar que autorice una cita de ortoptica a favor del señor Javier Duran Blanco.

TERCERO: Ordenar a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bolívar, que remita el dictamen a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, para que siga en curso el proceso de calificación de invalidez del señor Javier Duran Blanco.

- **HECHOS**

En respaldo de su solicitud, el accionante, en resumen, refirió lo siguiente:

-Que, el día 13 de marzo de 2018, el señor Javier Duran Blanco, sufrió un accidente de trabajo en la ruta del Carmen de Bolívar hacia Cartagena.

-Que, primeramente, fue atendido por el SOAT de su vehículo, en la IPS Clínica Barú, donde le diagnosticaron Fractura de Fémur Izquierdo, Fractura Pelvis Izquierda, Fractura Radio Bilateral, Fractura Tibia y Peroné Izquierdo; por lo que, a continuación, fue operado.

-Que, luego, Seguros Bolívar S.A., le diagnosticó Fractura de Epífisis Inferior Radio (derecha), Tendinopatía de Flexor del Pulgar (Restricción Ama Muñeca Derecha, Restricción Ama Pulgar Derecho, Dolor Somático Crónico.

-Que, el día 19 de marzo de 2020, Seguros Bolívar S.A., a través de comunicación electrónica, le notifica el Dictamen de Calificación de Pérdida de Capacidad Laboral, en el que se indicó que la pérdida de capacidad laboral es de un 15.71%.

-Que, al encontrarse inconforme con dicho dictamen, el día 09 de abril de 2020, presentó recurso de apelación ante Seguros Bolívar.

-Que, el día 02 de septiembre de 2020, la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bolívar, emitió un nuevo dictamen, en el cual indicó que la pérdida de capacidad laboral es de un 18.9%.

-Que, el día 30 de noviembre de 2020, envió una petición a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bolívar y a Seguros Bolívar S.A., para que nuevamente fuera revisado su caso.

-Que, posteriormente, elevé otro derecho de petición ante Seguros Bolívar, solicitando una cita con ortoptica, y dicha entidad le respondió que tenía que aportan historias clínicas del 2012, desconociendo que el accidente ocurrió el 14 de marzo de 2018.

-Que, el 23 de diciembre de 2020, en respuesta a su solicitud, el indicaron lo siguiente: "*en base en que la **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOLÍVAR**, se realizó la calificación de pérdida de capacidad laboral en el cual NO registra reconocimiento de patología ocular*", y le anexaron un dictamen de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, que no corresponde, ya que los datos personales son totalmente diferentes a los suyos.

-Que, ante dicha situación el día 25 de diciembre de 2020, envió petición ante Seguros Bolívar S.A. y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

-Que, en respuesta a dicha petición, el día 19 de enero de 2021, le respondieron y le enviaron el mismo dictamen que le envió inicialmente la Junta Regional de Calificación de Invalidez.

CONTESTACIÓN

SEGUROS BOLÍVAR:

En su informe de tutela, en síntesis, manifestó lo siguiente:

-Que, la presente acción de tutela es temeraria, porque, si bien, en el acápite del juramento del libelo de tutela se indicó al Juzgado que no se ha interpuesto otra acción de tutela por los mismos hechos, lo cierto es, que, además de la presente acción de tutela, el señor Javier Duran Blanco, presentó otra acción de tutela idéntica, la cual cursó en el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena bajo el radicado número 2020-00122, en donde, coincidían las mismas

partes, los mismos hechos y las mismas pretensiones, y donde se profirió fallo de tutela negando las pretensiones del accionante.

-Que, no es procedente el amparo deprecado por el actor, porque, éste debió agotar el recurso de apelación ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez para que dicha entidad estudiara la solicitud y en caso de que lo concediera, remitiera el expediente a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, y en caso tal, la Junta Regional, debió notificar a Seguros Bolívar, para el tramite de pago de los honorarios, y hasta la fecha dicha situación no ha sucedido.

-Que, frente a la pretensión del accionante de que se autorice cita con la especialidad de ortoptica, Seguros Bolívar, en el 2018 autorizó valoración oftalmológica, neuroftalmologica, especialista en glucosa y exámenes especializados para definir y delimitar patología en cobertura.

-Que, teniendo en cuenta que los conceptos iniciales de Oftalmología registran exámenes normales, se realizó calificación de secuelas de perdida de la capacidad laboral por la Junta Regional de Calificación de Invalidez Bolívar, mediante dictamen de fecha 12 de junio de 2020, en el que, no se consignó reconocimiento de patología ocular; por lo que, no es pertinente por porte de la ARL, brindar prestaciones para patologías de ojos.

Con base en lo anterior, solicitó declarar improcedente la presente acción de tutela.

JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ:

Manifestó, que, en atención a lo manifestado por el accionante se procedió a revisar el listado de expedientes para calificar recibidos por la Junta Nacional provenientes de las Juntas Regionales o de los Despachos Judiciales, y encontró, que, a la fecha no se tienen el expediente correspondiente al señor Javier Durán.

Que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.2.5.1.41 del Decreto 1072 de 20151, las Juntas Regionales de Calificación no remiten el expediente de calificación a la Junta Nacional hasta tanto no se allegue la consignación de los honorarios a nombre de esta entidad Nacional.

Que, así las cosas, debe tenerse en cuenta que la Junta Nacional no puede adelantar gestión alguna de calificación sin haber recibido el expediente del paciente, entre otras, porque sólo en este se encuentra toda la información pertinente para proceder, como, por ejemplo: tipo de caso, entidad remitente, interesados, dirección de notificación de los interesados, etc.,

Que, en razón a lo anterior, debe precisarse que la responsabilidad de la Junta Nacional inicia en el momento en el que es radicado el expediente en esta entidad y, por tanto, en el caso que nos ocupa, la responsabilidad está en cabeza de la entidad responsable de cancelar los honorarios para que así la Junta Regional remita el expediente para el trámite de la apelación instaurada.

Con base en lo anteriormente expuesto, solicito desvincular del presente trámite constitucional a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOLIVAR

No remitió el informe requerido.

- **TRAMITES PROCESALES**

La acción de tutela que se estudia fue presentada el día 03 de febrero de 2021, ante la Oficina de Reparto y recibido en este Despacho el mismo día, procediéndose a su admisión de inmediato; en la misma providencia se ordenó la notificación a las entidades Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bolívar; Seguros Bolívar S.A., y a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, y también se les solicitó rendir un informe sobre los hechos alegados en la demanda.

3. CONTROL DE LEGALIDAD

Atendiendo a la naturaleza del asunto y de acuerdo a las competencias establecidas en la ley, procede el Despacho a proferir sentencia dentro del presente proceso.

3. CONSIDERACIONES

La acción de tutela fue instituida en el artículo 86 de nuestra Constitución Política como mecanismo judicial para proteger los derechos fundamentales de toda persona cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de particulares en los casos taxativamente señalados en la ley, siempre y cuando el accionante no cuente con otro medio de defensa judicial, salvo el caso que de no proceder el juez, se configure un perjuicio irremediable.

Dicha garantía Constitucional, obedece precisamente al tipo de Estado que la Constitución de 1991 nos definió, es decir, siendo el Estado Colombiano un Estado Social de Derecho, responsabiliza a la administración la tarea de proporcionar a la generalidad de los ciudadanos las prestaciones necesarias y los servicios públicos adecuados para el pleno desarrollo de su personalidad.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURIDICO

De acuerdo a los antecedentes expuestos, los problemas jurídicos a resolver, son los siguientes;

- Si Seguros Bolívar S.A., vulnera los derechos fundamentales a la salud y seguridad social del señor Javier Duran Blanco, al no autorizar a su favor una cita con ortoptica.

- Si la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bolívar, vulnera los mismos derechos del señor Javier Duran Blanco, al no remitir el dictamen a

la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, para que siga en curso su proceso de calificación de invalidez.

- Y si la presente acción de tutela es temería respecto de la pretensión de ordenar a la Junta Regional de Invalidez de Bolívar, remitir el expediente del señor Javier Duran Blanco, a la Junta Nacional de Calificación de Invalide, y, en consecuencia, resulta improcedente.

TESIS DEL DESPACHO

La presente acción de tutela, respecto de la pretensión de que se ordene a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bolívar, que remita, a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, el dictamen de calificación de pérdida de capacidad laboral del señor Javier Duran Blanco, será negada, por haber ocurrido cosa juzgada frente a la misma.

No obstante lo anterior, considera el Despacho, que si le asiste razón al señor Javier Duran Blanco, cuando, como pretensión nueva, solicita que se le ordene a la compañía Seguros Bolívar que le autorice una cita de ortoptica, porque, al revisar la documental medica allegada a la actuación se extrae que el señor Javier Duran Blanco requiere evaluación ortoptica en ambos ojos por padecer de Estrabismo Concomitante Divergente, y de acuerdo a dichos documentos médicos, estos problemas de salud en el señor Javier Duran Blanco, tienen su origen el accidente de trabajo que denuncia dicho señor. Ver prescripción médica de fecha 11 de noviembre de 2020, visible dentro del expediente digital en el documento 02AnexosDemanda202122.

Por lo tanto, con base en lo anterior, se amparan los derechos fundamentales a la salud y seguridad social del señor Javier Duran Blanco, y como consecuencia de ello, se le ordenará a la compañía Seguros Bolívar, que, si aún no lo ha hecho, dentro de las cuarenta y ocho (48) contadas a partir de la notificación del presente fallo de tutela, autorice a favor del señor Javier Duran Blanco una cita médica en la que se le realice una evaluación ortoptica en ambos ojos.

Con fundamento en lo arriba expuesto, y como

NORMATIVIDAD - JURISPRUDENCIA APLICABLE.

En el caso bajo estudio, el tema en el que giran los supuestos de hecho expuestos hacen referencia al trámite de recursos contra los dictámenes emitidos por las ARL y Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, al respecto la Corte Constitucional ha marcado las siguientes reglas y subreglas.

El debido proceso en el trámite de la calificación de la pérdida de capacidad laboral.

El derecho fundamental al debido proceso se encuentra consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política y establece que éste debe ser aplicado a todas las actuaciones judiciales y administrativas.

El debido proceso contiene las garantías necesarias para proteger los derechos fundamentales de las personas sometidas a actuaciones realizadas por órganos judiciales y administrativos. Para que esto suceda es necesario que exista una regulación previa en la cual se determine el desarrollo de los actos que se estén realizando, las oportunidades de intervención de las partes, mecanismos de defensa, entre otros. De ahí que se proceda a proteger la efectiva aplicación de la impartición de justicia.

Adicionalmente se pretende asegurar un buen desarrollo de la función pública administrativa que se encuentre acorde con los lineamientos Constitucionales y legales con el fin de evitar actuaciones abusivas y arbitrarias por parte de los órganos administrativos.

"Frente a lo expuesto, la Corte Constitucional en la sentencia C-089 de 2011 afirmó que *"el derecho al debido proceso administrativo se vulnera por parte de las autoridades públicas, cuando estas no respetan las normas sustanciales y procedimentales previamente establecidas por las leyes y los reglamentos y con ello se vulnera de contera el derecho al acceso a la administración de justicia."*

De ahí que, cualquier actuación administrativa que se encuentre contraria a los lineamientos prestablecidos por los órganos judiciales conlleva a la vulneración del derecho fundamental al debido proceso.

Expuesto de forma general el debido proceso administrativo, se procede a realizar una exposición acerca de la calificación de pérdida de capacidad laboral para establecer las regulaciones que se deben respetar al momento de realizar este tipo de actuaciones administrativas.

La calificación de pérdida de capacidad laboral permite a las personas acceder a servicios médicos o prestaciones económicas que devienen de incapacidades o, incluso, pensión de invalidez. Frente a ello, la Corte, en la sentencia C-1002 de 2004, expresó que "*[l]as juntas de calificación de invalidez emiten decisiones que constituyen el fundamento jurídico autorizado, de carácter técnico científico, para proceder con el reconocimiento de las prestaciones sociales cuya base en derecho es la pérdida de la capacidad laboral de los usuarios del sistema de seguridad social. Como ya se dijo, el dictamen de las juntas es la pieza fundamental para proceder a la expedición del acto administrativo de reconocimiento o denegación de la pensión que se solicita. En este sentido, dichos dictámenes se convierten en documentos obligatorios para efectos del reconocimiento de las prestaciones a que se ha hecho alusión.*

Ahora bien, la calificación del estado de invalidez se encuentra consagrada en el artículo 41 de la ley 100 de 1993, dónde se establece, entre otras cosas, que el estado de invalidez debe ser determinado conforme a los lineamientos establecidos en el manual único para la calificación de invalidez vigente –actualmente regulado por el Decreto 917 de 1999-. Además, determina los entes encargados de emitir el concepto del dictamen de pérdida de capacidad laboral o invalidez como el Instituto de Seguros Sociales, las Entidades Promotoras de Salud, Administradoras de Riesgos Profesionales, Compañías de Seguros que asumen riesgos de invalidez o muerte y las respectivas juntas de calificación de invalidez. Todos estos entes deben expedir los actos de calificación expresando los fundamentos de hecho y de derecho que los llevó a tomar la decisión final y,

además, deben informar los recursos que proceden en contra de la decisión tomada.

Por otro lado, el proceso de calificación de pérdida de capacidad laboral ante las juntas de calificación de invalidez se encuentra regulado en capítulo III del Decreto 2463 de 2001 *"Por el cual se reglamenta la integración, financiación y funcionamiento de las juntas de calificación de invalidez"*. Esta norma determina todos los requisitos y procesos que debe llevar la solicitud de calificación de pérdida de capacidad laboral; así como la forma en que las juntas de calificación de invalidez deben adoptar sus decisiones.

Dentro de dichas regulaciones, el decreto establece las oportunidades en las cuales, la persona que solicita la calificación, tiene la facultad de controvertir las decisiones emitidas dentro de su proceso de calificación. De igual forma, la Ley 100 de 1993 contiene que *"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"*.

Los recursos mediante los cuales el peticionario puede manifestar su inconformidad con las decisiones tomadas se encuentran en los artículo 33 y 34 del Decreto 2463 de 2001 y corresponden al recurso de reposición y al recurso de apelación. A continuación se transcriben los artículos mencionados:

ARTICULO 33.-Recurso de reposición. Contra el dictamen emitido por la junta regional de calificación de invalidez procede el recurso de reposición, el cual podrá interponerse directamente dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación, ***sin que requiera de formalidades especiales, exponiendo los motivos de inconformidad*** *y acreditando las pruebas que se pretendan hacer valer.* (Negrilla fuera del texto)
(…)
ARTICULO 34.-Recurso de apelación. El dictamen emitido por la junta podrá ser apelado por cualquiera de los interesados, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación.
El recurso de apelación podrá interponerse directamente sin que se requieran formalidades especiales, señalando los motivos de inconformidad y acreditando las pruebas que se pretendan hacer valer. (Negrilla fuera del texto)
(…)

PARAGRAFO. Cuando la junta regional de calificación de invalidez, por cualquier causa se abstenga de dar trámite al recurso de apelación, el interesado podrá acudir directamente ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, la cual ordenará la remisión de la documentación y decidirá lo que sea del caso.

Como se puede ver en el texto transcrito, las personas que se encuentran inconformes con las decisiones tomadas por las juntas de calificación de invalidez, puede controvertirlas para solicitar una revisión por parte de un órgano superior. En caso de que la inconformidad se refiera a una decisión tomada por la Junta

Centro, Calle 32 # 10-129, 4º piso, Oficina 402
admin08cgena@cendoj.ramajudicial.gov.co
Cartagena de Indias D.T. y C. - Bolívar

Regional de Calificación de Invalidez, las normas han determinado que la persona puede acudir ante la junta Nacional.

En consecuencia a todo lo expuesto, se concluye que las personas que se encuentran dentro de un proceso de calificación de pérdida de capacidad laboral tienen la facultad de acceder a todos los mecanismos que han sido otorgados por la legislación para proteger su derecho al debido proceso y, así, lograr una eficaz impartición de justicia por parte de los órganos administrativos.

Dentro de esas exigencias del debido proceso, se debe resaltar el respeto de los términos impuestos por la ley para la resolución de los asuntos que se le exponen a las respectivas entidades por parte de los ciudadanos, en el caso de los recursos en el trámite de la pérdida de capacidad laboral, los encontramos en los siguientes artículos, del Decreto 2463 de 2001:

ARTICULO 27.-Reparto. Las solicitudes deberán ser radicadas por el secretario con números consecutivos. Una vez radicada procederá dentro de los **dos (2) días siguientes**, a efectuar el reparto entre los miembros de la correspondiente junta.

(…).

ARTICULO 28.-Sustanciación y ponencia. Recibida la solicitud por el ponente, éste procederá a la valoración de la persona, cuando estime que se requiere dicha valoración. En el día y hora fijados estudiará las pruebas y documentos suministrados, procediendo a registrar el proyecto de dictamen.

El procedimiento anterior deberá realizarse en el término máximo de seis (6) días.

Cuando el ponente solicite la práctica de pruebas o la realización de valoraciones por especialistas, éste registrará la providencia que las decreta dentro del término establecido en el inciso anterior. Recibidas las pruebas o valoraciones decretadas, el ponente registrará el proyecto de dictamen dentro de los **dos (2) días siguientes** a su recibo y se incluirá el caso en la siguiente reunión de junta.

ARTICULO 29.-Quórum y decisiones. Las juntas de calificación de invalidez adoptarán sus decisiones en audiencia privada, con la asistencia de todos los miembros de la respectiva junta y el voto favorable de la mayoría absoluta de ellos.

En caso de no existir quórum, el secretario de la junta convocará la actuación del suplente y en su ausencia, solicitará a la dirección general de salud ocupacional y riesgos profesionales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la designación de un miembro ad hoc.

El voto será en forma verbal, salvo que uno o más de los miembros de la junta solicite que se haga en forma escrita.

ARTICULO 30.-Audiencia. Una vez sustanciada la solicitud, la secretaría citará al afiliado, al pensionado o al beneficiario, e informará a todos los interesados sobre fecha y hora de la audiencia y los temas a tratar.

Para decidir los asuntos sometidos a su consideración, las juntas de calificación de invalidez se constituirán en audiencia privada, la que se desarrollará de la siguiente forma:

1. Llegado el día y hora de la audiencia, el médico ponente expondrá el caso y su concepto con la correspondiente fundamentación técnica y científica.

2. Si la junta considera necesaria la solicitud de exámenes o valoraciones diferentes a los contenidos en la historia clínica y a los estudiados por el ponente, procederá a solicitar su práctica y continuará el trámite del caso cuando le sean aportados.

Estas nuevas pruebas deberán practicarse **dentro de los quince (15) días siguientes a la solicitud.**

3. Posteriormente se concederá la palabra a los asistentes que lo soliciten.

4. Terminadas las intervenciones y evaluadas las pruebas, en la misma audiencia privada, la junta emitirá el dictamen.

ARTICULO 32.-Notificación del dictamen. El dictamen se notificará personalmente a los interesados en la audiencia en la que se profiere, entregando copia del mismo.

Cuando los interesados no asistan a la audiencia, el secretario les remitirá dentro de los **dos (2) días siguientes** y por correo certificado copia del dictamen, el cual será fijado simultáneamente en un lugar visible de la secretaría durante **diez (10) días**. En todo caso se deberán indicar los recursos a que tiene derecho.

La notificación se entenderá surtida con la entrega personal de copia del dictamen, o con el vencimiento del término de fijación del mismo, según sea el caso. (Negrillas Fuera de texto)

Así mismo el decreto 1352 de 2013, a través del cual se reglamenta la organización y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez, establece en su artículo 43 respecto al trámite del recurso de apelación, lo siguiente:

> *"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.

Si el recurso de reposición y/o apelación no fue presentado en tiempo, el Director Administrativo y Financiero así lo informará a la Junta de Calificación de Invalidez o sala de decisión respectiva en la sesión siguiente, quedando en firme el dictamen proferido procediendo a su notificación conforme a lo establecido en el artículo de notificación del dictamen.

PARÁGRAFO 1. En el evento en que el recurrente sea el trabajador, no se allegará la consignación de honorarios, de conformidad con lo establecido en el artículo 29 del presente decreto.

PARÁGRAFO 2. Los interesados podrán interponer dentro del término fijado en el presente artículo, el recurso de reposición y en subsidio el de apelación, o interponer el de apelación a través de la Junta Regional de Calificación de Invalidez. Los dictámenes y decisiones que resuelven los recursos de las juntas no constituyen actos administrativos.

PARÁGRAFO 3. Cuando la Junta Regional de Calificación resuelva el recurso de reposición a favor de la solicitud del recurrente no procederá la remisión a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, pero si éste no es favorable a la solicitud de alguno de los recurrentes se remitirá a la Junta Nacional si se interpuso de manera subsidiaria el recurso de apelación previa verificación de la consignación de honorarios. En todo caso no proceden, ni existen los recursos de recursos.

PARÁGRAFO 4. Cuando el recurso de apelación se presente de manera extemporánea será rechazado y se devolverá el valor de los honorarios al recurrente, descontando el porcentaje administrativo de conformidad con lo establecido en el presente decreto.

PARÁGRAFO 5. Para el caso de los Educadores afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y los Servidores Públicos de la Empresa Colombiana de Petróleos - ECOPETROL, las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, actuarán como segunda y última instancia.

PARÁGRAFO 6. Cuando existan varios apelantes sobre un dictamen emitido por la junta regional cada uno de ellos deberá consignar los honorarios correspondientes, pero la Junta Nacional devolverá proporcionalmente la diferencia resultante del valor del honorario y según el número de apelantes" (subrayas y negrillas del Despacho)

Por último, la honorable Corte Constitucional, a través de sentencia T-400 DE 2017, indicó lo siguiente*:*

"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."

DE LA COSA JUZGADA:

En sentencia T-812 de 2005 (M.P.: Rodrigo Escobar Gil) la Honorable Corte Constitucional reconoció la existencia parcial de cosa juzgada frente a una de las pretensiones de la actora que reclamaba el derecho al debido proceso dentro de un proceso ejecutivo, y por lo tanto, desestimó, en virtud de la buena fe que se presume respecto del accionante, la existencia de una acción temeraria ya que existían otras pretensiones que no habían sido alegadas con anterioridad.

DERECHO A LA SALUD EN EL MARCO DE RELACIONES CONTRACTUALES CON ADMINISTRADORAS DE RIESGOS LABORALES

Al respecto, la Honorable Corte Constitucional, en Sentencia T-417/17, indicó lo siguiente:

"*La función de las administradoras de riesgos laborales (ARL) se ejecuta de manera coordinada con las entidades promotoras de salud. La actividad que deben prestar las ARL se desarrolla a través de servicios asistenciales para trabajadores que sufran un accidente de trabajo o una enfermedad profesional. Sólo en estos eventos les corresponde ofrecer o suministrar: asistencia médica, quirúrgica y farmacéutica; servicios de hospitalización; servicio odontológico; suministro de medicamentos, prótesis y órtesis, su mantenimiento y reparación; servicios auxiliares de diagnóstico y tratamiento; rehabilitación física y profesional; y gastos de traslado "necesarios para la prestación de estos servicios". Para estos efectos, deben suscribir convenios con las entidades promotoras de salud y reembolsar los valores propios de atención, todo dentro de un*

marco de eficacia que garantice la continuidad en la prestación del servicio."

CASO CONCRETO

En el caso particular, se tiene que, el señor Javier Duran Blanco, promovió la presente acción de tutela con la finalidad que se tutelen sus derechos fundamentales a la salud y seguridad social, y a partir de la concesión de dicho amparo, se le ordene a Seguros Bolívar que le autorice una cita de ortoptica, así mismo, se le ordene a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bolívar, que remita el dictamen a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, para que siga en curso su proceso de calificación de invalidez.

En respaldo de su solicitud, el señor Javier Duran Blanco, en resumen, refirió lo siguiente:

-Que, el día 13 de marzo de 2018, sufrió un accidente de trabajo en la ruta del Carmen de Bolívar hacia Cartagena.

-Que, primeramente, fue atendido por el SOAT de su vehículo, en la IPS Clínica Barú, donde le diagnosticaron Fractura de Fémur Izquierdo, Fractura Pelvis Izquierda, Fractura Radio Bilateral, Fractura Tibia y Peroné Izquierdo; por lo que, a continuación, fue operado.

-Que, luego, Seguros Bolívar S.A., le diagnosticó Fractura de Epífisis Inferior Radio (derecha), Tendinopatía de Flexor del Pulgar (Restricción Ama Muñeca Derecha, Restricción Ama Pulgar Derecho, Dolor Somático Crónico.

-Que, el día 19 de marzo de 2020, Seguros Bolívar S.A., a través de comunicación electrónica, le notifica el Dictamen de Calificación de Pérdida de Capacidad Laboral, en el que se indicó que la pérdida de capacidad laboral es de un 15.71%.

-Que, al encontrarse inconforme con dicho dictamen, el día 09 de abril de 2020, presentó recurso de apelación ante Seguros Bolívar.

-Que, el día 02 de septiembre de 2020, la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bolívar, emitió un nuevo dictamen, en el cual indicó que la pérdida de capacidad laboral es de un 18.9%.

-Que, el día 30 de noviembre de 2020, envió una petición a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bolívar y a Seguros Bolívar S.A., para que nuevamente fuera revisado su caso.

-Que, posteriormente, elevé otro derecho de petición ante Seguros Bolívar, solicitando una cita con ortoptica, y dicha entidad le respondió que tenía que aportan historias clínicas del 2012, desconociendo que el accidente ocurrió el 14 de marzo de 2018.

-Que, el 23 de diciembre de 2020, en respuesta a su solicitud, el indicaron lo siguiente: "*en base en que la* ***JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE***

***INVALIDEZ DE BOLÍVAR**, se realizó la calificación de pérdida de capacidad laboral en el cual NO registra reconocimiento de patología ocular*", y le anexaron un dictamen de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, que no corresponde, ya que los datos personales son totalmente diferentes a los suyos.

-Que, ante dicha situación el día 25 de diciembre de 2020, envió petición ante Seguros Bolívar S.A. y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

-Que, en respuesta a dicha petición, el día 19 de enero de 2021, le respondieron y le enviaron el mismo dictamen que le envió inicialmente la Junta Regional de Calificación de Invalidez.

Por la otra parte, Seguros Bolívar, manifestó lo siguiente:

-Que, la presente acción de tutela es temeraria, porque, si bien, en el acápite del juramento del libelo de tutela se indicó al Juzgado que no se ha interpuesto otra acción de tutela por los mismos hechos, lo cierto es, que, además de la presente acción de tutela, el señor Javier Duran Blanco, presentó otra acción de tutela idéntica, la cual cursó en el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena bajo el radicado número 2020-00122, en donde, coincidían las mismas partes, los mismos hechos y las mismas pretensiones, y donde se profirió fallo de tutela negando las pretensiones del accionante.

-Que, no es procedente el amparo deprecado por el actor, porque, éste debió agotar el recurso de apelación ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez para que dicha entidad estudiara la solicitud y en caso de que lo concediera, remitiera el expediente a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, y en caso tal, la Junta Regional, debió notificar a Seguros Bolívar, para el trámite de pago de los honorarios, y hasta la fecha dicha situación no ha sucedido.

-Que, frente a la pretensión del accionante de que se autorice cita con la especialidad de ortoptica, Seguros Bolívar, en el 2018 autorizó valoración oftalmológica, neuroftalmologica, especialista en glucosa y exámenes especializados para definir y delimitar patología en cobertura.

-Que, teniendo en cuenta que los conceptos iniciales de Oftalmología registran exámenes normales, se realizó calificación de secuelas de perdida de la capacidad laboral por la Junta Regional de Calificación de Invalidez Bolívar, mediante dictamen de fecha 12 de junio de 2020, en el que, no se consignó reconocimiento de patología ocular; por lo que, no es pertinente por porte de la ARL, brindar prestaciones para patologías de ojos.

Con base en lo anterior, solicitó declarar improcedente la presente acción de tutela.

A su turno, la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, lo siguiente:

-Que, se procedió a revisar el listado de expedientes para calificar, recibidos por la Junta Nacional provenientes de las Juntas Regionales o de los Despachos

Judiciales, y encontró, que, a la fecha no se tienen el expediente correspondiente al señor Javier Durán.

Que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.2.5.1.41 del Decreto 1072 de 20151, las Juntas Regionales de Calificación no remiten el expediente de calificación a la Junta Nacional hasta tanto no se allegue la consignación de los honorarios a nombre de esta entidad Nacional.

Que, así las cosas, debe tenerse en cuenta que la Junta Nacional no puede adelantar gestión alguna de calificación sin haber recibido el expediente del paciente, entre otras, porque sólo en este se encuentra toda la información pertinente para proceder, como, por ejemplo: tipo de caso, entidad remitente, interesados, dirección de notificación de los interesados, etc.,

Que, en razón a lo anterior, debe precisarse que la responsabilidad de la Junta Nacional inicia en el momento en el que es radicado el expediente en esta entidad y, por tanto, en el caso que nos ocupa, la responsabilidad está en cabeza de la entidad responsable de cancelar los honorarios para que así la Junta Regional remita el expediente para el trámite de la apelación instaurada.

Con base en lo anteriormente expuesto, solicito desvincular del presente trámite constitucional a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

Pues bien, en aras de darle un orden lógico, considera el Despacho que es acertado dilucidar, primeramente, sobre si la presente acción de tutela es temería respecto de la pretensión de ordenar a la Junta Regional de Invalidez de Bolívar remitir el expediente del señor Javier Duran Blanco a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

En este punto, cabe acotar, que, en sentencia T-812 de 2005 (M.P.: Rodrigo Escobar Gil) la Honorable Corte Constitucional reconoció la existencia parcial de cosa juzgada frente a una de las pretensiones de la actora que reclamaba el derecho al debido proceso dentro de un proceso ejecutivo, y por lo tanto, desestimó, en virtud de la buena fe que se presume respecto del accionante, la existencia de una acción temeraria ya que existían otras pretensiones que no habían sido alegadas con anterioridad.

Así las cosas, el Despacho, luego de realizar un análisis en paralelo o comparativo entre la presente acción de tutela y la acción de tutela promovida por el señor Javier Duran Blanco, que cursó en el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena, bajo el radicado corto No. 2020-00122, y que, terminó con fallo de tutela de fecha 06 de octubre de 2020, mediante el cual, se resolvió negar el amparó de los derechos fundamentales invocados por el señor Javier Duran Blanco, llegó a la conclusión que en la presente acción de tutela existe cosa juzgada parcial, es decir, respecto de la pretensión de ordenar a la Junta Regional de Invalidez de Bolívar remitir el expediente del señor Javier Duran Blanco a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

Lo anterior, por cuanto en ambas acciones de tutela, de acuerdo a los hechos del libelo de tutela, participan como partes, el señor Javier Duran Blanco, por la parte

activa, y la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bolívar, Seguros Bolívar y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, por la parte pasiva, los hechos versan sobre los mismos supuestos facticos, vale decir, el accidente de trabajo que sufrió el señor Javier Duran Blanco, el día 13 de marzo de 2018, en la ruta que va del Carmen de Bolívar a Cartagena-Bolívar, y su proceso de calificación de invalidez ante la ARL Seguros Bolívar, la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bolívar y la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, y en ambas acciones de tutela, se depreca la pretensión consistente en que se ordene a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bolívar, que remita, a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, el dictamen de calificación de pérdida de capacidad laboral del señor Javier Duran Blanco.

Por consiguiente, con fundamento a lo anterior, la presente acción de tutela, respecto de la pretensión de que se ordene a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bolívar, que remita, a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, el dictamen de calificación de pérdida de capacidad laboral del señor Javier Duran Blanco, será negará, por haber ocurrido cosa juzgada frente a la misma.

No obstante lo anterior, considera el Despacho, que si le asiste razón al señor Javier Duran Blanco, cuando, como pretensión nueva, solicita que se le ordene a la compañía Seguros Bolívar que le autorice una cita de ortoptica, porque, al revisar la documental medica allegada a la actuación se extrae que el señor Javier Duran Blanco requiere evaluación ortoptica en ambos ojos por padecer de Estrabismo Concomitante Divergente, y de acuerdo a dichos documentos médicos, estos problemas de salud en el señor Javier Duran Blanco, tienen su origen el accidente de trabajo que denuncia dicho señor. Ver prescripción médica de fecha 11 de noviembre de 2020, por la Doctora Wesly Johana Escobar Vergara, de la Clínica Oftalmológica de Cartagena, visible dentro del expediente digital en el documento 02AnexosDemanda202122.

Por lo tanto, con base en lo anterior, se amparan los derechos fundamentales a la salud y seguridad social del señor Javier Duran Blanco, y como consecuencia de ello, se le ordenará a la compañía Seguros Bolívar, que, si aún no lo ha hecho, dentro de las cuarenta y ocho (48) contadas a partir de la notificación del presente fallo de tutela, autorice a favor del señor Javier Duran Blanco una cita médica en la que se le realice una evaluación ortoptica en ambos ojos.

Por lo que,

En mérito de lo expuesto, el juzgado Octavo Administrativo del circuito de Cartagena, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

5. FALLA

PRIMERO: NEGAR, la presente acción de tutela, respecto de la pretensión de que se ordene a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bolívar, que remita, a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, el dictamen de calificación de pérdida de capacidad laboral del señor Javier Duran Blanco, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: AMPARAN los derechos fundamentales a la salud y seguridad social del señor Javier Duran Blanco, y como consecuencia de ello, se ordena a la compañía Seguros Bolívar, que, si aún no lo ha hecho, dentro de las cuarenta y ocho (48) contadas a partir de la notificación del presente fallo de tutela, autorice a favor del señor Javier Duran Blanco una cita médica en la que se le realice una evaluación ortoptica en ambos ojos.

TERCERO: Notifíquese por el medio más expedito al accionante y a la accionada (art. 30 del D. 2591/91).

CUARTO: De no ser impugnada esta providencia envíese a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

Firmado Por:

ENRIQUE ANTONIO DEL VECCHIO DOMINGUEZ
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 008 SIN SECCIONES ADMINISTRATIVO DE CARTAGENA

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:
bef0b9bb6397e9aae52673380ca741697e9403e29914ff0389ea40f6be6bd68c
Documento generado en 16/02/2021 03:14:52 PM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica