REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

JUZGADO SETENTA Y CUATRO (74) PENAL MUNICIPAL CON FUNCIÓN DE CONTROL DE GARANTÍAS

Bogotá DC, **22 de diciembre de 2022**

ACCIÓN DE TUTELA

Radicación:	No. 2022-217
Accionante:	Isabel Quesada Benavides
Accionada:	Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, y otras
Decisión:	Concede Tutela

ASUNTO

Resolver la acción de tutela instaurada por **Isabel Quesada Benavides** en contra de la **Junta Regional de Calificación de Bogotá y Cundinamarca, Compañía de Seguros ARL y Famisanar EPS**, por la presunta vulneración a sus derechos fundamentales a la integridad física, salud y seguridad social consagrados en la Constitución Política.

FUNDAMENTOS FÁCTICOS

Se interpone acción de tutela indicando los siguientes hechos:

1. El día **11 de febrero de 2022** la **ARL Seguros Bolívar** le notificó del caso No 24327942 donde le informaban sobre calificación del origen de su enfermedad COVID 19 como una enfermedad común, de esta misma manera señala que el día **12 de junio de 2022** la **EPS Famisanar** remite a la **ARL Seguros Bolívar** documento de controversia de calificación del origen de la enfermedad como común
2. El día **24 de noviembre** le dan respuesta a una solicitud elevada por la actora ante la **ARL Seguros Bolívar**, en la cual le informan que la inconformidad tanto de la **EPS Famisanar,** como la suya fueron enviadas en debida forma a la **Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca**, también le informan que se remitió el expediente y el soporte de pago de los honorarios, sin embargo, a la fecha no ha recibido información alguna por parte de la JRCI desde el mes de agosto hogaño fecha en que se radicó la solicitud.
3. Señala que debido a lo antes informado la Junta, no ha realizado calificación de pérdida de capacidad laboral en atención al recurso interpuesto, desde el mes de agosto de 2022.

PRETENSIONES

La accionante, **Isabel Quesada Benavides** peticiona le sean amparados sus derechos fundamentales a la integridad física, salud y seguridad social consagrados en la Constitución Política y solicita se ordene a la **Junta Regional de Calificación de Bogotá y Cundinamarca** que en el menor tiempo posible inicie el proceso de calificación de pérdida de capacidad laboral a la que tiene derecho con el fin de tramitar el reconocimiento de pensión de invalidez.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD ACCIONADA

Junta Regional de Calificación de Bogotá y Cundinamarca

El secretario principal de la sala de Decisión No. 1 de la accionada, informa que el día **9 de agosto de 2022** la **ARL Seguros Bolívar** radicó el caso de la accionante para dirimir la controversia presentada con la **EPS Famisanar** en contra de la calificación No. 51749019-6080 del **9 de diciembre de 2021,** donde se determinó el diagnostico de COVID -19 virus identificado de origen enfermedad común, una vez verificado el cumplimiento de los requisitos mínimos exigido sen el decreto 1072 de 2015 se procedió a realizar el reparto aleatorio a una de las salas de decisión correspondiéndole a la sala primera. Señala que actualmente la Junta Regional de Calificación, tiene un alto volumen de procesos por lo que cada solicitud se resuelve en su orden de llegada y conforme a la disponibilidad de agenda, así las cosas, informa que se procede a establecer comunicación telefónica con la accionante y mediante comunicación telefónica con el fin de notificar que el día **16 de diciembre de 2022 a las 5:00** p.m. se le realizaría valoración médica en forma presencial.

Se indica además que, luego de efectuada la valoración médica, el médico ponente designado procederá con el análisis exhaustivo de la documentación remitida y la obrante al caso, se deberá determinar la pertinencia de requerir exámenes adicionales, en caso de no ser requeridos o que se alleguen las pruebas adicionales en el evento de ser solicitadas, se programará el caso para presentarse en audiencia privada donde se aprobará el proyecto de calificación por los demás integrantes de la sala y se emitirá un dictamen de calificación con la decisión, para posteriormente notificar a las partes legalmente interesadas del dictamen, quienes podrán hacer uso de los recursos de reposición y/o apelación dentro del término de ejecutoria de diez siguientes a la notificación de no estar de acuerdo con la definición del caso. Con base en lo anterior, considera que esta acción de tutela se torna improcedente por configurarse un hecho superado toda vez que se procedió a establecer comunicación telefónica y a través de correo electrónico con la actora para que esta se presentara ante la Junta para valoración médica el día **16 de diciembre de 2022 a las 5:00 p.m.**

Compañía de Seguros Bolívar ARL

El representante de la ARL accionada informa que la señora **Quesada** se encuentra afiliada a la Administradora de Riesgos Laborales que representa, desde el 01 de agosto de 2016 por su empleado Subred Integrada de Servicios de Salud, refiere que el día **22 de octubre de 2021** se apertura el caso para calificación en primera oportunidad de la presunta enfermedad por **COVID -19**., se solicitaron documentos a la empresa para realizar calificación, y el 11 de febrero de 2022 se le notificó a los

interesados que el diagnóstico de *"U071 COVID 19 (VIRUS IDENTIFICADO)"* es considerado de **origen común**, por su parte, la **EPS Famisanar** dentro de los términos establecidos en el artículo 142 del Decreto Ley 019 de 2012 manifestó su inconformidad frente a la calificación generada, razón por la cual el expediente se remitió a la **Junta Regional De Calificación De Invalidez De Bogotá** para dirimir el respectivo caso. El expediente completo del caso de la accionante fue remitido junto con el comprobante de pago de honorarios profesionales a dicha Junta desde el **mes de agosto**, quien recibió en su dependencia el caso, pero a la fecha no se ha manifestado acerca del estado de su expediente.

Señala que el día **8 de noviembre de 2022** requirió a la **Junta** para informar estado actual del caso de la accionante, la mencionada entidad informó que el caso de la señora **ISABEL QUESADA BENAVIDES** cumplía con los requisitos del Título V del Decreto 1072 del 2015, de tal forma que el caso es asignado a la Doctora ***Sandra Franco Barrero*** de la Sala uno, quien asignaría fecha de valoración médica una vez se cuente con la agenda correspondiente, actualmente se encuentra a la espera de la decisión que tome la JRCI. Con base en esta información, solicita su desvinculación por falta de legitimación en la causa por pasiva toda vez que no ha incurrido en la violación de ningún derecho fundamental de la accionante.

Famisanar EPS.

El director de operaciones comerciales de la EPS accionada informa al Despacho que, se pudo evidenciar notificación por parte de la ARL en donde determinan origen común a enfermedad de COVID-19 dictamen 51749019-6080 del 9 de diciembre de 2021, la usuaria manifestó desacuerdo por lo que el expediente se debe enviar por la ARL a la JRCI. Propone como excepción falta de legitimación en la causa por pasiva, inexistencia violación a derechos fundamentales y solicita su desvinculación del presente amparo constitucional.

PRUEBAS

Con el escrito de tutela, **la parte accionante** allegó oficio remitido a la ARL, oficio remitido por Famisanar EPS presentando recurso, respuesta de la ARL y anexos.

Por su parte, **la parte accionada Junta Regional de Calificación de Bogotá y Cundinamarca,** allegó correo electrónico enviado a la accionante.

Compañía de Seguros ARL allegó respuesta con fecha 11 de febrero de 2022, soporte de pago, soporte Excel, solicitud de información del 8 de noviembre e 2022. **y Famisanar EPS** notificación origen de enfermedad común, solicitud de disolución de controversia de origen.

CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

1. Competencia

De conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política, en concordancia con el Decreto 2591 de 1991 y decreto 1983 de 2017 que estipula reglas para efectuar

el reparto, es competente este Despacho para resolver la solicitud de tutela.

Frente al factor territorial se identificó que el domicilio de la parte accionante y de las accionadas es Bogotá, y en este mismo lugar tienen ocurrencia los hechos objeto de esta acción de tutela.

2. Del *sub exámine*

El artículo 86 de la Carta Política señala que toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública, o de particulares en los casos expresamente señalados.

También establece dicha norma que la acción de tutela solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Dignidad Humana

La dignidad humana puede ser entendida bajo los siguientes lineamientos, como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características, como ciertas condiciones materiales concretas de existencia, y como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral, lo que evoca a pensar que no solo es un derecho fundamental sino que es un principio fundante del ordenamiento jurídico y que por tanto del Estado debe respetar este merecimiento a toda persona por el hecho de ser tal.

Salud

Se anota que la Corte Constitucional ha desarrollado el derecho a la salud como la facultad que tiene todo ser humano de mantener la normalidad orgánica funcional, tanto física como en el plano de la operatividad mental, haciéndolo un derecho indispensable para el ejercicio de las demás garantías fundamentales[1]; de igual forma el Juzgado anota que el derecho a la salud es una garantía de carácter prestacional, que se convierte en un derecho fundamental y, por tanto, susceptible de protección por vía de tutela.

Ahora bien, para resolver el caso en concreto es necesario precisar que:

La Constitución Política de Colombia consagra el Derecho fundamental a la Salud, como un servicio público a cargo del Estado, garantizando a todas las personas el acceso en cuanto a prevención, protección y atención en salud se refiere; todo ello acorde con los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.

[1] Sentencia T-001/18, Expediente T-6.265.689, Magistrada Ponente: Cristina Pardo, Bogotá D.C., Quince (15) de enero de dos mil dieciocho (2018).

En consecuencia, el Estado debe procurar que todas las personas tengan acceso a los servicios de salud que requieran, pues ello asegura una calidad de vida digna, teniendo en cuenta que la salud es el instrumento mediante el cual los seres humanos pueden desarrollarse, pues sin ella, sería imposible ejercer a plenitud los demás derechos fundamentales[2].

El derecho a la salud ha sido objeto de reiterados pronunciamientos, cuando existe conflicto acerca de la forma en que debe asimilarse su protección. Anteriormente, la Corte aplicaba la tesis de conexidad, en donde el derecho de carácter prestacional, que pretende protegerse por vía de tutela, debe tener una inescindible relación con un derecho fundamental, particularmente la vida digna.

El derecho a la Seguridad Social

El artículo 48 de la Carta Política, dispone que la seguridad social es un derecho irrenunciable y un servicio público en cabeza del Estado, que debe garantizarse a todas las personas *"en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad"*[3]. La seguridad social es un derecho de raigambre fundamental, que debe ser definido de la siguiente manera: *"conjunto de medidas institucionales tendientes a brindar progresivamente a los individuos y sus familias las garantías necesarias frente a los distintos riesgos sociales que puedan afectar su capacidad y oportunidad, en orden a generar los recursos suficientes para una subsistencia acorde con la dignidad del ser humano"*[4]

También se ha concebido que el derecho a la seguridad social debe ser visto desde una doble dimensión por una parte, es un servicio público de carácter obligatorio, que se presta bajo la dirección, coordinación y control del Estado, sujeto a principios como la eficiencia, universalidad y solidaridad en los termino establecidos en la Ley, por otra parte es considerado como una garantía irrenunciable e imprescriptible de todas las personas, representada en la cobertura de i) pensiones, ii) salud, iii) riesgos profesionales y los iv) servicios sociales complementarios definidos en la propia Ley, a través de la afiliación al Sistema General de Seguridad social. "*El derecho a la seguridad social recoge per se una garantía iusfundamental independiente, razón por la cual su eventual vulneración ocurrida de manera autónoma puede ser enmendada por vía de tutela"*[5]

El legislador expidió la Ley 100 de 1993 por medio de la cual se creó el sistema de seguridad social, en su artículo 10 se determinó que su objetivo es "*garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que se determinan en la presente ley, así como propender por la ampliación progresiva de cobertura a los segmentos de población no cubiertos con un sistema de pensiones*.". en la misma Ley se estableció que la calificación del origen del accidente de trabajo o de la enfermedad profesional será calificado, en primera instancia por la institución prestadora de servicios de salud que atiende al afiliado. El médico o la comisión

[2] La Observación General 14 del Comité de Naciones Unidas sobre Derechos Económicos Sociales y Culturales señaló que "la salud es un derecho fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos" (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), (22º período de sesiones, 2000), U.N. Doc. E/C.12/2000/4 (2000).
[3] Sentencia T 043 de 2019 M.P. Alberto Rojas Ríos
[4] Sentencia T 043 de 2019 M.P. Alberto Rojas Ríos
[5] Sentencia T -192 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

laboral de la entidad administradora de riesgos profesionales determinaran el origen, en segunda instancia. Cuando surjan discrepancias en el origen, estas serán resueltas por una junta integrada por representantes de las entidades administradoras, de salud y de riesgos profesionales.

De persistir el desacuerdo, se seguirá el procedimiento previsto para las juntas de calificación de invalidez definido en los artículos 41 y siguientes de la ley 100 de 1993 y sus reglamentos, en la actualidad el artículo 142 del Decreto 19 de 2012, que modificó el 41 de la Ley 100 de 1993, reglamenta la calificación de la invalidez de la siguiente manera:

> *(…) "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" (…)*

PROBLEMA JURÍDICO

Procede el Despacho a determinar si la **Junta Regional de Calificación de Bogotá y Cundinamarca, la Compañía de Seguros ARL y Famisanar EPS,** vulneran los derechos fundamentales a la seguridad social, a la salud y a la integridad física, consagrados en la Constitución Política de **Isabel Quesada Benavides** debido a que desde el mes de **agosto de 2022** no se ha dado tramite al recurso de apelación elevado contra el dictamen de origen de la enfermedad No. 51749019-6080 por parte de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca.

EL CASO OBJETO DE ESTUDIO

Obra en el expediente, que la actora fue calificada en primera oportunidad del origen de la enfermedad COVID 19 por la **ARL Seguros Bolívar**, esta enfermedad fue calificada como de origen común, la calificación en primera oportunidad fue notificada a las partes interesadas el día **11 de febrero de 2022**, estando dentro del término legal la **EPS Famisanar** interpuso el recurso correspondiente por estar en desacuerdo con la calificación mencionada, así las cosas la ARL procede a remitir el expediente junto con el soporte del pago de los honorarios a la **Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca** el día **10 de agosto de 2022**, allegando soporte de radicación.

En respuesta brindada por la JRCI informa que, una vez recibido el expediente, esta entidad procede hacer el estudio y verificación del cumplimiento de los requisitos mínimos para dar trámite a este tipo de controversias y que se encuentran establecidos en el Decreto 1072 de 2015, sin embargo, la demora radica en el hecho

de que tienen un cumulo de procesos por tramitar, por lo que cada caso se atiende según su orden de llegada, no obstante, informa que una vez verificado el expediente se procedió al reparto del mismo el cual le correspondió a la Sala primera con la doctora ***Franco***, así las cosas el día **14 de diciembre** hogaño, se establece contacto telefónico con la actora y se le cita para una valoración médica presencial el día **16 de diciembre de 2022** a las 5:00 p.m.

Ahora bien, solicita la accionante que se ordene a la Junta accionada que en el menor tiempo posible inicie el proceso de calificación de perdida de capacidad laboral, con el fin de dar trámite al reconocimiento de pensión de invalidez, la accionante ha esperado más de 4 meses para que sea resuelta la controversia por desacuerdo frente al origen de la enfermedad que fuera calificada como de origen común, señala la **Junta** que una vez se realiza el estudio de los requisitos de procedibilidad del recurso elevado, se hace el reparto del expediente y se procede a citar a la accionante para valoración médica el día **16 de diciembre de 2022**, se informa también que el procedimiento a seguir es el siguiente: el análisis exhaustivo de la documentación remitida, determinar la pertinencia de requerir exámenes adicionales, programar audiencia privada para aprobar el proyecto de calificación por los demás integrantes de la sala y emitir dictamen de calificación, no se informa cual sería el termino aproximado para emitir la decisión de calificación y se aduce que la demora en el trámite del recurso obedece a la carga excesiva de procesos por tramitar.

De los argumentos expuestos, es claro que la accionante ha tenido que esperar 4 meses desde **agosto de 2022**, fecha en que la **ARL Seguros Bolívar** remitió el expediente, y en el transcurso de este tiempo solo se estudiaron los requisitos de procedibilidad para dar trámite al recurso, se hizo el reparto aleatorio y con ocasión de esta acción de tutela finalmente se le programó cita por medicina a la actora para que fuera valorada el día **16 de diciembre de 2022**, por lo anterior, no es de recibo el argumento esgrimido por la **Junta Regional de Calificación de Invalidez,** pues, aunque pueda existir demanda de procesos por estudiar, esta es una carga administrativa que no tienen porqué soportar los usuarios del Sistema, pues, aunque finalmente fue valorada la actora habiendo transcurrido 4 meses, se pregunta esta Autoridad cuánto tiempo más deberá esperar esta ciudadana para obtener finalmente un dictamen de calificación del origen de su enfermedad en primera instancia, pues en gracia de discusión, una vez emitido el dictamen de calificación del origen de la enfermedad en primera instancia, la partes interesadas cuentan con la oportunidad de elevar recurso de apelación ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, y en caso de darse este trámite la usuaria deberá esperar otro periodo adicional para que le sea resuelta en forma definitiva la controversia suscitada en sede administrativa, luego, cumplidos los presupuestos legales iniciar el trámite de calificación de pérdida de capacidad laboral. Por estas razones, se deben proteger los derechos fundamentales de la accionante pues no se justifica la demora presentada en el trámite de calificación objeto de este amparo constitucional.

En consecuencia, **se tutelarán** los derechos fundamentales a la Seguridad social, a la salud y a la integridad física, se **ordenará** al Representante Legal y/o quien haga sus veces de la **Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca** para que, **en un término no superior a 30 días**, contados a partir de la notificación de la presente decisión, proceda a emitir el dictamen de calificación

del origen de la enfermedad COVID 19, que actualmente se tramita por la sala primera de la **Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca.**

Del cumplimiento de esta decisión la **Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca** informará al Juzgado, so pena de incurrir en las sanciones previstas en el artículo 52 del decreto 2591 de 1991.

Finalmente, se desvinculará a la **ARL Seguros Bolívar** y a la **EPS Famisanar**, por cuanto estas entidades no han vulnerado los derechos fundamentales de la parte actora.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SETENTA Y CUATRO (74) PENAL MUNICIPAL CON FUNCIÓN DE CONTROL DE GARANTÍAS DE BOGOTÁ D.C.,** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: TUTELAR los derechos fundamentales a la Seguridad Social, a la salud y a la integridad física de la señora **Isabel Quesada Benavides**, en contra de la **Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca.** En consecuencia, **SE ORDENA** al Representante Legal y/o quien haga sus veces de la **Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca** para que, **en un término no superior a 30 días**, contados a partir de la notificación de la presente decisión, proceda a emitir dictamen de calificación del origen de la enfermedad COVID 19, que actualmente se tramita por la sala primera de la **Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca.**

SEGUNDO: ORDENAR a la **Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca,** informe al Juzgado del cumplimiento de esta decisión so pena de incurrir en las sanciones previstas en el artículo 52 del decreto 2591 de 1991.

TERCERO: DESVINCULAR a la **ARL Seguros Bolívar** y a la **EPS Famisanar** conforme se puso de presente en párrafos precedentes.

CUARTO: INFORMAR a la parte accionante y a la parte accionada que la presente decisión puede ser impugnada dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación.

QUINTO: ORDENAR que de no ser impugnada esta decisión sea remitida la actuación de copias, a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

SEXTO: ARCHIVAR el expediente, una vez la H. Corte Constitucional decida sobre su revisión, dejando las anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Por:
Omar Leonardo Beltran Castillo
Juez Municipal
Juzgado Municipal
Penal 74 Control De Garantías
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: **d13841ef03df3cd65c67938aff5229ce7c1c7f49855140beef97373387cdd7a6**
Documento generado en 22/12/2022 05:51:30 PM

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