

JUZGADO TREINTA Y DOS CIVIL MUNICIPAL DE BOGOTÁ



Bogotá D.C., dieciocho (18) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

Radicado: 11001400303220210009400
Asunto: Acción de tutela
Accionante: María del Rosario Sierra
Accionadas: Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca y la EPS Suramericana S.A.
Decisión: Niega (derecho de petición y debido proceso)

Se procede a resolver la acción de tutela de la referencia, trámite al que fueron vinculados Ladoinsa Labores Dotaciones Industriales S.A.S., AXA Colpatria Seguros de Vida S.A., AFP Protección S.A., la Junta Nacional de Calificación de Invalidez y el Ministerio del Trabajo.

ANTECEDENTES

María del Rosario Sierra, en nombre propio, deprecó la protección de sus derechos fundamentales de petición y debido proceso, presuntamente vulnerados por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca y la EPS Suramericana S.A., ya que no se le da dado respuesta al “recurso de Reposición” interpuesto el 11 de septiembre de 2020 contra la calificación de origen emitida por la EPS Suramericana el 31 de agosto de esa misma anualidad.

En consecuencia, solicitó amparar sus derechos constitucionales y ordenar que la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca “tome su decisión en el menor tiempo posible teniendo presente su situación actual”.

Relató que, el 2 de marzo de 2019, solicitó ante la EPS Suramericana S.A. la calificación de origen de sus padecimientos y luego de conseguir los documentos requeridos para tal fin ante su empleador, el 31 de agosto de 2020, la mencionada EPS calificó las patologías “Cervicalgia (M542), Otras degeneraciones de disco cervical (M503), Lumbago no especificado (M545), Trastorno de disco lumbar y otros con Radiculopatía (511) y Síndrome de túnel del carpo (lateralidad izquierda)” como enfermedades de origen común.

Inconforme con tal determinación, el 11 de septiembre de 2020 interpuso “recurso de reposición” ante la EPS Suramericana S.A. y la Junta Regional solicitando reformar la calificación emitida para que las enfermedades sean tenidas como de origen laboral y le sea brindado el correspondiente porcentaje de pérdida de capacidad laboral. Documentación que fue remitida a la Junta Regional el 23 de diciembre de 2020.

Señaló que la EPS accionada ha retrasado su proceso lo cual le generar grandes repercusiones ya que desde octubre de 2020 presenta con dolencias en su cuerpo que le impiden trabajar y la han incapacitado, además de que la empresa donde labora le está exigiendo ir a trabajar y requiere definir su situación para obtener la pensión de invalidez.

Por otro lado, agregó que Axa Colpatria Seguros de Vida S.A., el 29 de septiembre de 2020 le notificó la decisión de considerar las enfermedades de origen común y el “Síndrome de túnel del carpo (lateralidad derecha)” de origen común; decisión que también fue recurrida el 30 de septiembre siguiente por considerarlas de origen laboral y no común.

Enterada del presente trámite, **AXA Colpatria Seguros de Vida S.A.** adujo que en su calidad de ARL no tiene injerencia en el asunto, pues no se ha interpuesto derecho de petición alguno que se encuentre pendiente de trámite. También señaló, que tal como lo afirmó la actora, ha cumplido con su función de pago de honorarios y en el presente asunto “operó el fenómeno de la sustracción de materia e inexistencia de objeto jurídico susceptible de protección”, por lo que debe ser desvinculada.

La **AFP Protección S.A.** informó que la accionante se encuentra afiliada a ese fondo pero, revisados sus registros, no hay solicitud formal de prestación económica que requiera de valoración médico laboral, pago de incapacidades o reconocimiento de pensión de invalidez y tampoco la EPS ha hecho la remisión del concepto de rehabilitación.

La **Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca** describió el trámite que ha adelantado en el caso de la señora María del Rosario Sierra:

(i) En el primer caso radicado por la EPS Sura, relacionado con la controversia suscitada por la ARL Colpatria frente al origen de los diagnósticos “síndrome de manguito rotatorio derecho, síndrome del túnel carpiano derecho, epicondilitis lateral derecho, epicondilitis lateral izquierdo, epicondilitis media derecha, epicondilitis media izquierda” determinados en primera oportunidad por la EPS como enfermedad laboral, indicó que fue sometido a reparto.

Sin embargo, “teniendo en cuenta el momento coyuntural que está atravesando el país a causa de la pandemia”, se “están realizando las labores a través de la modalidad de trabajo en casa” y si los pacientes autorizan se realiza “la valoración por telemedicina respetando el orden de llegada de la solicitud, dado el alto volumen de casos que cursan en la entidad”. Así, la accionante, se encuentra citada a través de la modalidad de telemedicina para el 8 de marzo de 2021. Posterior a ello, “si se efectúa la valoración y no se ordena la práctica de exámenes complementarios, el médico ponente presentará el proyecto de calificación a los demás integrantes de la sala en audiencia privada, se emitirá el dictamen que se notificará a las partes interesadas por correo electrónico, el cual es susceptible de la interposición de los recursos de reposición y/o apelación dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación”.

(ii) En el segundo caso, remitido por la EPS Sura el 24 de diciembre de 2020 para dirimir la controversia frente al origen de los diagnósticos “cervicalgia, otras degeneraciones de disco cervical, lumbago no especificado, trastorno de disco lumbar y otros con radiculopatía” determinados en primera oportunidad como enfermedad común, señaló que, luego de revisar los requisitos mínimos de documentación, se realizó el reparto y “en los próximos días se realizará la valoración médica y psicológica en las instalaciones de la Junta Regional a través de la modalidad de tele consulta, respetando el orden de llegada de la solicitud”.

Conforme a lo reseñado, refirió que se están garantizando todas las etapas encaminadas a proferir la calificación en ambos casos y las demoras que se aducen en el escrito de tutela son imputables a una entidad distinta.

El Ministerio del Trabajo alegó la improcedencia de la acción de tutela en su contra y deprecó su exoneración de responsabilidad. Sin embargo, contextualizó sobre la calificación del grado de invalidez, las Juntas de Calificación de Invalidez y el Dictamen, la vigilancia de las actuaciones de las Juntas, de las EPS, AFP y ARL, del derecho de petición frente a particulares, la existencia del medio judicial ordinario y las funciones administrativas del Ministerio.

La **Junta Nacional de Calificación de Invalidez** manifestó que, verificado el listado de expedientes para calificar recibidos de las Juntas Regionales o de los despachos judiciales, no se encontró radicado que corresponda a la señora María del Rosario Sierra, razón por la cual solicitó ser desvinculada.

Por su parte, **Ladoinsa Labores Dotaciones Industriales S.A.S.** y la **EPS Suramericana S.A.** guardaron silencio a pesar de haber sido notificadas en debida forma.

CONSIDERACIONES

La acción de tutela es un instrumento jurídico confiado por la Constitución a los jueces, cuya justificación y propósito consiste en brindar a una persona la posibilidad de acudir sin mayores requerimientos de índole formal y con la certeza de que obtendrá oportuna resolución a la protección directa e inmediata del Estado. Tiene como finalidad que, consideradas las circunstancias específicas y a falta de otros medios, se haga justicia frente a situaciones de hecho que representen quebranto o amenaza de sus derechos fundamentales, logrando así que se cumpla uno de los fines esenciales del Estado consistente en garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (C.C. Sentencia T-001 de 1992 M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

Censura la accionante la conculcación del derecho de petición y del debido proceso ante la ausencia de pronunciamiento por parte de las accionadas frente a la reposición que interpuso frente a las calificaciones de las enfermedades que padece; razón por la cual, debe este despacho dilucidar si tal circunstancia se torna lesiva de sus prerrogativas fundamentales.

Delanteramente se advierte el fracaso del amparo deprecado, por las razones que pasan a exponerse:

1. Sea lo primero precisar que se satisfacen los presupuestos de subsidiariedad y de inmediatez. Lo primero por cuanto no existe otro mecanismo para acudir a la protección de los derechos alegados como vulnerados; lo segundo, por cuanto la alegación es por derecho de petición y en todo caso, hay un interregno de tiempo razonable y oportuno entre la presunta afectación y la solicitud del amparo.

2. En lo que respecta al derecho de petición, el artículo 23 de la Carta establece que “[t]oda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales”.

Sobre la referida prerrogativa, la Corte Constitucional ha sostenido que:

“[S]e comprende como la garantía constitucional de toda persona a (i) formular peticiones respetuosas, (ii) ante las autoridades o particulares, -organizaciones privadas o personas naturales-, en los términos definidos por el Legislador; (iv) por motivo de interés general o particular, y a (iv) obtener pronta resolución. El marco jurídico de esta garantía se concentra, principalmente, en el artículo 23 de la Constitución Política y en la Ley 1437 de 2011, Título II, sustituido por

el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, “(p)or medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; y ha precisado que el núcleo esencial del derecho fundamental de petición comprende: i) la formulación de la petición; ii) la pronta resolución, iii) la respuesta de fondo y iv) la notificación al peticionario de la decisión” (C.C. Sentencia T-058 de 2018, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo, reiterando la C-818 de 2011, C-951 de 2014 y la C-007 de 2017).

En el asunto que se estudia, hay que decir que, a pesar de que la parte actora optó por manifestar la inconformidad de que trata el inciso 2º del artículo 41 de la Ley 100 de 1993¹ frente al origen de las enfermedades que padece dictaminado por la EPS o la ARL, a pesar de que lo denominó “recurso de reposición”, lo cierto es que a tal trámite no es posible aplicar las disposiciones atinentes al derecho de petición, esto es, lo señalado en la Ley Estatutaria 1755 de 2015, pues se trata de un procedimiento especial reglado por la Ley 100 de 1993, que valga decirse, ya se encuentra en trámite conforme a lo manifestado por la Junta Regional de Calificación de Invalidez.

A pesar de lo anterior, en el plenario se demostró que para el 21 de enero de 2021, la señora Maria del Rosario Sierra solicitó a la dirección electrónica de la Junta Regional (radicacion@juntaregionalbogota.co)³ que: “se me informe en qué trámite va el proceso de calificación remitido por mi EPS, en el entendido de que la mi EPS y ARL, no me dan información clara del momento en que se envió mi documentación correspondiente para que se estudie y se dé la correspondiente calificación (...). En consideración a lo anterior, solicito se me de información del envío de mi documentación y el tiempo de respuesta” (sic)⁴.

Sin embargo, encuentra el despacho que para el momento de la interposición del amparo constitucional, esto es, el 8 de febrero de 2021⁵, no había acaecido el término con el que cuenta la entidad para emitir pronunciamiento. Término que, con ocasión de la emergencia sanitaria

¹ “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 (...)”.

² Dirección que aparece en la página www.juntaregionalbogota.co como la disponible “para requerir información”.

³ Dirección que aparece en la página www.juntaregionalbogota.co como la disponible “para requerir información”.

⁴ Véase pantallazo arrimado por la actora del correo enviado el 21 de enero.

⁵ Véase acta de reparto con secuencia N.º 6633.

declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social⁶ y lo dispuesto en el artículo 5° del Decreto 401 de 2020⁷ -aplicable a la Junta Regional por ejercer función pública- fue ampliado a (20) días, en tratándose de petición de información.

Fíjese que si el derecho de petición fue interpuesto el 21 de enero de 2021, la entidad accionada cuenta para emitir respuesta de fondo hasta el 18 de febrero de esta anualidad; data que es posterior a la de la interposición de la tutela (8 de febrero de 2021) y la hace prematura ante una vulneración que no ha acaecido.

Desde esa perspectiva no se avizora la transgresión denunciada, en razón a que el lapso para dar contestación no ha fenecido. Así lo consideró la Corte Constitucional en un asunto de similar contorno, en el cual indicó:

“Según las pruebas obrantes en el expediente, se estableció que el derecho de petición fue instaurado el 2 de abril de 2004, mientras que la acción de tutela fue interpuesta el 20 de abril del mismo año. En este orden de ideas y siguiendo el principio general según el cual, los términos establecidos en la ley deben tomarse como días hábiles salvo especificación en contrario, **la entidad accionada aún estaba en tiempo de resolver la solicitud adelantada por la accionante**, pues los quince días vencían el 4 de mayo de 2004. Así pues, esta Sala **no encuentra mérito suficiente para conceder la protección del derecho de petición, cuando es evidente que el mismo no ha sido conculcado por la entidad accionada**” (CC. Sentencia T-1107 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil. Se resalta).

A pesar de lo expuesto y porque en la contestación remitida por la Junta Regional no se hizo referencia a la mencionada petición, se exhortará a aquella para que dé estricto cumplimiento a la Ley Estatutaria 1755 de 2015, en armonía con lo dispuesto en el Decreto 401 de 2020.

3. En punto a la afectación al debido proceso, la Corte Constitucional ha precisado:

“La jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al debido proceso como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento

⁶ Prorrogada hasta el 28 de febrero de 2021 según Resolución N.º 2230 del 27 de noviembre de 2020.

⁷ Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así: Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

(i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción. (ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.

jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia.

Hacen parte de las garantías del debido proceso: (i) El derecho a la jurisdicción, que a su vez conlleva los derechos al libre e igualitario acceso a los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo; (ii) el derecho al juez natural, identificado como el funcionario con capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación, de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley; (iii) El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando sea necesario, a la igualdad ante la ley procesal, a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso; (iv) el derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables; (v) el derecho a la independencia del juez, que solo es efectivo cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo y (vi) el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, conforme a los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas” (C.C. Sentencia C-341 de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo).

En ese orden, no encuentra el despacho que se haya patentado una afectación al debido proceso, pues si bien la queja de la accionante se centró en la demora por parte de la EPS Suramericana S.A. en la remisión del expediente a la Junta Regional para lo de su competencia, tal circunstancia se superó ya que esta última entidad ya está conociendo del trámite de calificación del origen de la invalidez y de la determinación del porcentaje, deprecadas. Así se evidenció en la contestación que reposa en el plenario.

Ahora, debe tenerse en cuenta que la mora que ha presentado la Junta Regional no obedece a una situación arbitraria o desproporcionada, sino que se deriva de circunstancias imprevisibles y ajenas de su voluntad, ocasionadas por la pandemia de la Covid-19. No obstante tal eventualidad, lo cierto es que ambos procesos que se adelantan se encuentran en curso, de conformidad con el orden de llegada y uno de ellos ya tiene programada la cita con el galeno competente para el 8 de marzo de 2021.

Así las cosas, se negará el amparo rogado a las prerrogativas de petición y al debido proceso; sin embargo, se exonerará a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca en lo que respecta al derecho de petición formulado, como se señaló en el numeral 2 de esta sentencia.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Treinta y Dos Civil Municipal de Bogotá, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

Primero: Negar la protección implorada por María del Rosario Sierra, por las razones expuestas en la parte motiva.

Segundo: Exhortar a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca para que dé estricto cumplimiento a la Ley Estatutaria 1755 de 2015, en armonía con lo dispuesto en el Decreto 401 de 2020, en lo que respecta a la petición formulada por la señora María del Rosario Sierra el 21 de enero de 2021.

Tercero: Comunicar la presente decisión a los interesados por el medio más expedito, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

Cuarto: Si no fuere impugnada, **enviar** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, en la oportunidad procesal pertinente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OLGA CECILIA SOLER RINCÓN

Juez

Firmado Por:

OLGA CECILIA SOLER RINCON

JUEZ MUNICIPAL

JUZGADO 032 CIVIL MUNICIPAL DE 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:

**ede57faec52a4ca88e7860505a8ff1444a63fddcaa2a7f8d08baf1d0263168
89**

Documento generado en 18/02/2021 08:26:21 PM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>