



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO CUARENTA Y SIETE CIVIL MUNICIPAL DE BOGOTÁ
Email: cmpl47bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá D.C., catorce (14) de septiembre de dos mil veinte (2020)

Ref. Acción de Tutela. Nro. 11001-40-03-047-2020-00566-00

Decide el Despacho la acción de tutela promovida por **MARTA INES FAJARDO DIAZ** contra **ARL AXA COLPATRIA**.

I. Antecedentes

1. Marta Inés Fajardo Diaz instauró acción de tutela contra ARL AXA COLPATRIA solicitando la protección de sus derechos fundamentales a la salud, dignidad humana y a la pensión de invalidez, razón por la cual solicita se ordene a la accionada *"Consignar los honorarios correspondientes para que la JUNTA NACIONAL DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA, realice la calificación de última instancia"*. [Folio 3 Escrito de Tutela]

2. Sustentó el amparo, en síntesis, así:

2.1. En la demanda de tutela adujo la accionante: *"1. Fui calificada en primera instancia por la A.R.L. AXA COLPATRIA con el 0.00% de pérdida de capacidad laboral 2. Al no estar de acuerdo con dicha calificación, la misma fue apelada en los tiempos de ley. 3. La JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ me realizó la respectiva calificación de segunda instancia, la cual fue apelada por mi en los tiempos de ley, para que emita dictamen en última instancia la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTYÁ Y CUNDINAMARCA. 4. Sin embargo, al llamar a la Junta Nacional de calificación de invalidez de Bogotá y Cundinamarca a averiguar los motivos por los cuales no se ha realizado el dictamen de última instancia y me informan telefónicamente que la accionada A.R.L AXA COLPATRIA, no ha cancelado los honorarios correspondientes a la apelación y que por lo tanto no puede realizar el dictamen de última instancia, hecho que afecta mis derechos fundamentales ya que no al no quedar en firme dicha calificación, no podrán los médicos determinar el tratamiento adecuado a seguir para mi recuperación o en su defecto acceder a la pensión de invalidez"*. [Escrito Tutela]

II. El Trámite de Instancia

1. El 8 de septiembre de 2020 se admitió la acción de tutela y se ordenó el traslado a la entidad encausada, así mismo se vinculó a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca y a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, para que remitiera copia de la documentación en cuanto a los hechos de la solicitud de amparo y ejerciera su derecho de defensa, librando las comunicaciones de rigor.

2. JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA Manifestó que resolvió la controversia entre la A.R.L. AXA COLPATRIA y la señora Marta Inés Fajardo Díaz por calificación de pérdida de capacidad laboral y decidió mediante dictamen No. 51738378-5692 del 16 de agosto de 2020 calificar las patologías de Origen Enfermedad Común *"cistocele, dolor pélvico y perineal, incontinencia urinaria no especificada, otras artrosis especificadas, otras coxartrosis primarias y otras degeneraciones especificadas de disco intervertebral "* y la patología de Origen Accidente Laboral *"contusión de la región lumbosacra y de la pelvis"* con una Périda de Capacidad Laboral de 0% con fecha de estructuración 26 de noviembre de 2018, decisión que fue objeto de apelación.

No obstante, en atención al inciso 4 del artículo 2.2.5.1.4.1 del Decreto 1072 de 2015 no se ha remitido el expediente a la Junta Nacional, toda vez que **a la fecha no se registra pago por parte de la A.R.L. AXA COLPATRIA por 1 Smlmv**, información que fue confirmada por la propia Junta Nacional el 9 de septiembre de 2020 mediante correo electrónico, razón por la cual para continuar con el trámite se hace necesario que la accionada realice y aporte el comprobante de pago de honorarios que por ley deben percibir las Juntas de Calificación de Invalidez de **forma anticipada**. [17ContestacionTutelaJuntaRegional]

3. JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA Informó cómo al verificar su base de datos **no encontró registro de caso (expediente), calificación, apelación** respecto de la accionante proveniente de una Junta Regional de Calificación de Invalidez, Juzgado o autoridad administrativa **para trámite de calificación ante esa entidad**. Hizo énfasis en: *"que por expresa disposición del artículo 43 del decreto 1352 de 2013, incorporado en el decreto 1072 de 2015, la Junta Regional de Calificación de Invalidez no remite el expediente de calificación a la Junta Nacional hasta tanto no se allegue la consignación de los honorarios a nombre de la Junta Nacional, como se entenderá por parte del despacho la Junta Nacional no puede adelantar gestión alguna de calificación (citación a valoración, definición de la fecha de resolución del caso) sin haber recibido el expediente de calificación, entre otras porque sólo en el expediente se encuentra toda la información pertinente como por ejemplo, tipo de caso, entidad remitentes, interesados, dirección de notificación de los interesados, etc.), conforme a la normatividad que nos regula el expediente debe llegar a la Junta Nacional someterse a reparto entre las salas y luego de esto someterse nuevamente a reparto entre los médicos para proceder a realizar la citación de los pacientes de acuerdo a la agenda disponible de cada médico"*, por lo anterior solicitó su desvinculación de la presente acción constitucional. [23ContestacionJuntaNacional]

4. A.R.L. AXA COLPATRIA Manifestó que efectivamente la accionante se encuentra afiliada a esa entidad y en cuanto al pago de los honorarios a la Junta Regional de Calificación de Invalidez ya fueron sufragados, advirtiendo que, cómo el proceso de calificación es un trámite que tiene procesos administrativos para efectuar la calificación, no han sido requeridos por la Junta al respecto, sin embargo, una vez dicha entidad los requiera **procederán a realizar el pago de honorarios o el valor que haga falta**. [21ContestacionTutela]

III. Consideraciones

1. La Acción de Tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política tiene por objeto proteger de manera inmediata los derechos constitucionales fundamentales de una persona, cuando en determinada situación resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad y

cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

2. De acuerdo con la situación fáctica expuesta corresponde a este Juez Constitucional resolver el **problema jurídico** que consiste en determinar si en el presente caso es procedente o no ordenar a la accionada que proceda a sufragar los honorarios fijados por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca con el fin de que proceda a realizar la respectiva valoración a la accionante y se determine el origen de las enfermedades que la aquejan.

3. Las Juntas Regionales y Nacionales de Calificación de Invalidez son organismos del SGSSS del orden nacional y de creación legal. De conformidad con el artículo 2.2.5.1.4 del Decreto 1072 de 2015, *"Las juntas regionales y nacional de calificación de invalidez son organismos del sistema de la seguridad social integral del orden nacional, de creación legal, adscritas al Ministerio del Trabajo con personería jurídica, de derecho privado, sin ánimo de lucro, de carácter interdisciplinario, sujetas a revisoría fiscal, con autonomía técnica y científica en los dictámenes periciales, cuyas decisiones son de carácter obligatorio"*. De igual manera, los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993 establecen que, el fin primordial de las Juntas de Calificación de Invalidez es *"la evaluación técnica científica del grado de pérdida de la capacidad laboral de los individuos que se sirven del sistema general de seguridad social"*.

Frente a las funciones de las Juntas Regionales y Nacionales de Calificación de Invalidez, la sentencia C-1002 de 2004, determinó: "Las juntas de calificación de invalidez, tanto las regionales como la junta nacional, son organismos de creación legal, integrados por expertos en diferentes disciplinas, designados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social –hoy, Ministerio de la Protección Social- para calificar la invalidez en aquellos eventos en que la misma sea necesaria para el reconocimiento de una prestación. **De conformidad con los artículos acusados, los miembros de las juntas de calificación de invalidez no son servidores públicos y reciben los honorarios por sus servicios de las entidades de previsión o seguridad social ante quienes actúan, o por la administradora a la que esté afiliado quien solicite sus servicios.** Del contenido de la normativa legal se tiene que el fin de las juntas de calificación de invalidez es la evaluación técnica científica del grado de pérdida de la capacidad laboral de los individuos que se sirven del sistema general de seguridad social. El dictamen de las juntas de calificación es la pieza necesaria para la expedición del acto administrativo de reconocimiento o denegación de la pensión, propiamente dicho."

Frente a las obligaciones que se le atañen a las Juntas Regionales y Nacionales, el Decreto 1075 establece que, mientras las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez tienen como función primordial emitir en primera instancia, la decisión respecto del origen y la pérdida de la capacidad laboral u ocupacional y su fecha de estructuración, así como la revisión de la pérdida de capacidad laboral y el estado de invalidez, la Junta Nacional de Calificación de Invalidez tendrá la responsabilidad de decidir en segunda instancia, sobre el recurso de apelación contra los dictámenes de las Juntas Regionales¹.

3.1 De conformidad con lo anterior, se tiene que el dictamen emitido por la Junta de Calificación Regional de Invalidez es obligatorio para impulsar el trámite de reconocimiento de indemnización por incapacidad permanente de conformidad con el SOAT. Frente a esto, la Corte Constitucional, en la sentencia C-1002 de 2004 manifestó que:

¹ Sentencia T-400 de 2017.

"El dictamen de las Juntas de Calificación de Invalidez, es la pieza necesaria para la expedición del acto administrativo de reconocimiento o denegación de la indemnización (...) puesto que constituye 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 (...). Estos dictámenes deben contener decisiones expresas y claras sobre el origen, fecha de estructuración y calificación porcentual de pérdida de la capacidad laboral".

En esta misma providencia, la Corte concluyó que la autoridad idónea para calificar la incapacidad es la Junta Regional de Calificación de Invalidez y que si las entidades de previsión social, las administradoras de pensiones o las compañías de seguros, incumplen con la obligación de solicitar a la Junta Regional la calificación de pérdida de capacidad laboral, se estarían vulnerando los derechos de ésta persona a la seguridad social y al debido proceso, *"en la medida en que no le permite conocer su situación y el concepto médico sobre la misma, siendo éste necesario para realizar las diligencias relativas al reconocimiento de las prestaciones económicas contempladas en el Sistema General de Seguridad Social"*².

4. Los integrantes de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez no reciben salarios **sino honorarios, que, a su vez, serán cubiertos por la entidad de previsión o seguridad social a la cual se encuentre afiliado el afectado por invalidez**³. Por su parte, el Decreto 2463 de 2001, que reglamenta los artículos 42 y 43 de la Ley 100 de 1993, establece en su artículo 50, incisos 1º y 2º lo concerniente a quién corresponde cancelar los honorarios de las Juntas de Calificación de Invalidez:

*"Salvo lo dispuesto en el artículo 44 de la ley 100 de 1993, los honorarios de los miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez **serán pagados** por la entidad de previsión social, o quien haga sus veces, la administradora, la compañía de seguros, el pensionado por invalidez, el aspirante a beneficiario o el empleador.*

Cuando el pago de los honorarios de las Juntas de Calificación de Invalidez hubiere sido asumido por el interesado, tendrá derecho al respectivo reembolso por la entidad administradora de previsión social o el empleador, una vez la junta dictamine que existió el estado de invalidez o la pérdida de capacidad laboral".

4.1 Así mismo, la Ley 1562 de 2012, establece en su artículo 17 que,

*"(...) **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***

(...)

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".

² *Ibídem.*

³ Artículo 42 y 43 de la Ley 100 de 1993.

5. 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"*⁴.

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"*⁵

6. Descendiendo al caso concreto, se puede constatar que la solicitud de amparo constitucional se formuló en contra de la A.R.L. AXA COLPATRIA a quien se acusa de vulnerar los derechos fundamentales a la salud, dignidad humana y a la pensión de invalidez de la accionante Marta Inés Fajardo Díaz al no sufragar el pago de los honorarios de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca para llevar a cabo el respectivo dictamen de calificación de pérdida de capacidad laboral en segunda instancia.

En línea de lo expuesto, los derechos en mención son susceptibles de protección mediante el mecanismo de la acción de tutela, habida consideración, que, de acuerdo con las exigencias para su procedencia, el titular del derecho se encuentra en un estado de indefensión frente a la omisión del particular, al no contar con otro medio de defensa para reclamar la protección de sus derechos fundamentales.

6.1 De acuerdo a la documental obrante en el expediente, se pudo concretar que **(i)** la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca el 16 de agosto de 2019 resolvió sobre la controversia entre la A.R.L. AXA COLPATRIA y la accionante por calificación de pérdida de capacidad laboral, por lo que emitió el Dictamen No. 51738378-5692 [02,03,04, 05, 06 y 07 Dictamen], en la que determinó *"calificar las patologías de Origen Enfermedad Común "cistocèle, dolor pélvico y perineal, incontinencia urinaria no especificada, otras artrosis especificadas, otras coxartrosis primarias y otras degeneraciones especificadas de disco intervertebral "* y la *patología de Origen Accidente Laboral "contusión de la región lumbosacra y de la pelvis" con una Pérdida de Capacidad Laboral de 0% con fecha de estructuración 26 de noviembre de 2018,"* [17ContestacionTutelaJuntaRegional] y **(ii)** decisión que fue notificada el 8 de noviembre de 2019 [01 Notificación], **(iii)** y la cual fue objeto de recurso de apelación y **(iv)** la A.R.L AXA COLPATRIA aportó pago de honorarios a favor de la **Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca** de fecha 29 de enero de 2019. [EthanFrome y 20PagoPSECheque]

6.2 Ahora bien, manifestó la A.R.L. AXA COLPATRIA en su contestación que *"Frente a las peticiones del accionante, manifestamos al despacho que esta ARL, no ha mostrado negativa alguna para realizar el pago de honorarios ante la junta de calificación respectiva, por cuanto los pagos a junta regional de calificación ya fueron sufragados; no obstante, teniendo en cuenta que el proceso de calificación es un trámite que tiene procesos administrativos para efectuar la calificación, indicamos que no hemos sido requeridos nuevamente por la junta de calificación competente; por lo anterior, una vez nos*

⁴ Ibídem.

⁵ Sentencia C-164 de 2000.

requiera la junta respectiva, realizaremos sin inconveniente alguno el pago de honorarios o el valor que haga falta”[21ContestacionTutela], aunado a lo anterior, téngase en cuenta que la Junta Regional de Invalidez **comunicó** que a la fecha **no registra el pago de honorarios** a favor de la Junta Nacional por valor de 1smlmv para poder remitir el expediente de la accionante y así continuar con el respectivo trámite.

Por lo anterior, se ordenará a A.R.L. AXA COLPATRIA, que por intermedio de su representante legal y/o quien haga sus veces, en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de la presente decisión **cancele** a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, el valor de los honorarios fijados por el **Decreto 1072 de 2015**, a fin que se adelante el trámite de calificación de pérdida de capacidad laboral en segunda instancia a la señora Marta Inés Fajardo Díaz.

7. Por otra parte, se ha de desvincular del trámite de la presente acción de tutela a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca y a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca por no haber vulnerado los derechos de la accionante.

IV. Decisión

En mérito de lo expuesto el Juzgado Cuarenta y Siete Civil Municipal de Bogotá D.C., administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

Resuelve:

PRIMERO. CONCEDER el amparo deprecado por **MARTA INES FAJARDO DIAZ** contra **A.R.L AXA COLPATRIA**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente decisión judicial.

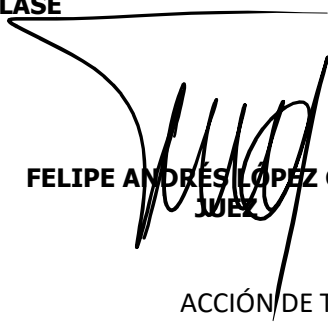
SEGUNDO. ORDENAR a **A.R.L AXA COLPATRIA** que en el término improrrogable de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente sentencia, **cancele** a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, el valor de los honorarios fijados por el **Decreto 1072 de 2015**, a fin de que se adelante el trámite de calificación de pérdida de capacidad laboral en segunda instancia a la señora **MARTA INÉS FAJARDO DIAZ**.

TERCERO. Desvincular del trámite de la presente acción de tutela a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca y a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca por no haber vulnerado los derechos de la accionante.

CUARTO. Comunicar esta determinación al accionante y a la encartada, por el medio más expedito y eficaz. -

QUINTO. Si la presente decisión no fuere impugnada, remítase el expediente a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión. –

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


FELIPE ANDRÉS LÓPEZ GARCÍA
JUEZ