JUZGADO SEGUNDO MUNICIPAL DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE BUCARAMANGA

Bucaramanga, Julio cuatro (04) de dos mil veintitrés (2.023)

ACCIÓN DE TUTELA

RADICADO No. 680014105002-2023-00209-00
ACCIONANTE: LUIS ORLANDO GOMEZ ABRIL identificado con C.C 91.212.489
ACCIONADA: ARL EQUIDAD SEGUROS DE VIDA
VINCULADA: JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DE SANTANDER
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

## 1. ASUNTO A DECIDIR

En desarrollo del Art. 86 de la Carta política y de conformidad con el procedimiento consagrado en el Decreto 2591 de 1991, procede el Despacho a resolver lo que en Derecho corresponda respecto a la Acción de Tutela instaurada por LUIS ORLANDO GOMEZ ABRIL identificado con la C.C 91.212.489, actuando a través de apoderada judicial, en contra de ARL EQUIDAD SEGUROS DE VIDA y la vinculada JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DE SANTANDER, por considerar vulnerado su derecho fundamental de PETICION.

## 2. HECHOS

Manifestó la apoderada que el señor LUIS ORLANDO GOMEZ ABRIL, fue calificado por LA ARL - LA EQUIDAD SEGUROS DE VIDA mediante dictamen No. 26759 de fecha 25 de agosto de 2021.

Señaló que contra el dictamen emitido se presentó inconformidad el día 13 de octubre de 2021.

Indicó que mediante comunicado de fecha 25 de noviembre de 2022, LA EQUIDAD SEGUROS DE VIDA – ARL informó haber remitido el expediente de calificación a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ.

Que mediante petición de fecha 13 de marzo de 2023, solicitó a LA EQUIDAD SEGUROS DE VIDA – ARL que realizará el pago de honorarios a favor de la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN INVALIDEZ para efectos de que se calificará la pérdida de capacidad laboral de LUIS ORLANDO GOMEZ ABRIL.

En respuesta de fecha 14 de marzo de 2023, LA EQUIDAD SEGUROS DE VIDA - ARL informó haber realizado el pago de honorarios en favor de la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ el día 14 de diciembre de 2021, y el ajuste del pago de honorarios en razón al aumento del salario mínimo legal mensual vigente el día 17 de enero de 2023.

Informó que el día 30 de marzo de 2023, solicitó a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN que valorara la pérdida de capacidad laboral de LUIS ORLANDO GOMEZ ABRIL, y que se profiera el dictamen correspondiente.

En repuesta a la anterior petición, la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ, mediante OFICIO JRCI No. 5977 de fecha 20 de abril de 2023, informó que si bien es cierto en el año 2021 se surtió pago de incapacidades por parte de ARL EQUIDAD, el día 6 de julio de 2022, realizó la devolución del 60% de honorarios, por cuanto operó la figura de archivo por desistimiento.

Señaló que en el año 2023 LA EQUIDAD - ARL realizó el pago del ajuste de honorarios de acuerdo al aumento del Salario Mínimo Legal Mensual Vigente, omitiendo la devolución del porcentaje del 60% de honorarios que se realizó en el año 2022, cuando operó la figura de archivo por desistimiento. Por tanto, a la fecha el único pago que reposa en la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÒN DE INVALIDEZ, es el reajuste anual.

Manifestó que LA EQUIDAD SEGUROS DE VIDA – ARL, debe pagar el monto restante, correspondiente al pago de honorarios en favor de la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE SANTANDER, con el fin de continuar con el trámite de la calificación.

Señaló que mediante petición de fecha 02 de mayo de 2023, solicitó a LA EQUIDAD SEGUROS DE VIDA – ARL realizar el pago correspondiente por concepto de honorarios en favor de la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE SANTANDER para que esta entidad continúe con el trámite Calificación de Pérdida de Capacidad Laboral del señor LUIS ORLANDO GOMEZ ABRIL.

Indicó que LA EQUIDAD SEGUROS DE VIDA – ARL, manifestó mediante documento de fecha 15 de mayo de 2023, haber solicitado a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ allegar el comprobante de devolución de honorarios para confirmar el ingreso del dinero a dicha entidad, antes de realizar un pago adicional por concepto de honorarios.

A la fecha EQUIDAD SEGUROS DE VIDA – ARL no ha dado respuesta clara, completa y de fondo a la petición de fecha 02 de mayo de 2023, por el contrario, emitió una contestación vacía de contenido, evasiva y desdeñosa dejando a su poderdante en vilo frente a la continuidad de su trámite de calificación de pérdida de capacidad laboral.

## 3. PETICIÓN

La parte accionante solicita:

*“PRIMERO. Que se tutele el derecho fundamental de petición del señor LUIS ORLANDO GOMEZ ABRIL vulnerado con el actuar de la ARL - LA EQUIDAD SEGUROS DE VIDA.*

*SEGUNDO. Que se ordene al ARL - LA EQUIDAD SEGUROS DE VIDA, dar respuesta clara, completa y de fondo a la petición de fecha 02 de mayo de 2023.*

*TERCERO. Ordenar a la ARL - LA EQUIDAD SEGUROS DE VIDA abstenerse de dar respuestas vacías y evasivas frente a las peticiones formuladas.”*

## 4. ACTUACION JUDICIAL

Una vez asumido el trámite se admitió la acción de tutela mediante auto de fecha 21 de junio de 2023, corriéndose traslado a los entes accionados a fin de que dentro de los dos (2) días siguientes al recibo de la respectiva comunicación aportare pronunciamiento.

Contestación de las accionadas.

JUNTA DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DE SANTANDER, procedió a dar contestación oportuna al requerimiento y en su lugar manifestó que, si bien es cierto en la anualidad del 2021, se surtió el pago de honorarios por parte de ARL EQUIDAD, lo cierto es que el día 06 de julio de 2022, la JUNTA DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DE SANTANDER realizó la devolución de dichos honorarios, por cuanto operó la figura de archivo por desistimiento.

Informó que en el año 2023 ARL EQUIDAD realizó el pago del ajuste de honorarios de acuerdo al aumento del Salario Mínimo Legal Mensual Vigente, pero omitió la devolución del porcentaje del 60% de los honorarios que se realizó en el año 2022, cuando operó la figura de archivo por desistimiento. Por tanto, a la fecha el único pago que reposa en la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÒN DE INVALIDEZ, es el reajuste anual, y teniendo en cuenta que el articulo 2.2.5.1.16 del Decreto 1072 de 2015 determina que los honorarios corresponden a un Salario Mínimo del año en que se radique la solicitud, se requiere que ARL EQUIDAD cancele el monto restante de los honorarios, con el fin de continuar con el trámite de la calificación.

ARL LA EQUIDAD SEGUROS DE VIDA, procedió a dar contestación oportuna a través de la cual solicitó:

*“1. Se declare que LA EQUIDAD SEGUROS DE VIDA O.C. – ARL no ha vulnerado ningún derecho fundamental del señor LUIS ORLANDO GOMEZ ABRIL.*

*2. Como quiera que esta entidad, no ha vulnerado de ninguna forma los derechos fundamentales alegados a través del amparo de tutela de la referencia, respetuosamente nos permitimos SOLICITAR LA DESVINCULACIÓN de LA EQUIDAD SEGUROS DE VIDA O.C., ARL., y en consecuencia su despacho se ABSTENGA de proferir cualquier tipo de sanción o condena desfavorable en contra nuestra, teniendo en cuenta que esta entidad ha adelantado las gestiones a las que se encuentra sujeta en aras de dar trámite al recurso presentado por el afiliado en contra de la calificación de Pérdida de Capacidad Laboral.*

*3. Se aclare que es la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Santander quien NO ha dado trámite al recurso presentado, ya que se realizó radicación del expediente del señor Luis Orlando Gómez Abril el 27 de enero de 2023, es decir posterior a la devolución del año 2022, con el comprobante actualizado de honorarios, no obstante, NO se ha recibido manifestación de la Junta frente a la radicación del expediente, continuando con la manifestación de la devolución de honorarios que la Equidad Seguros de Vida O.C. nunca recibió.*

*4. Se archive la presente diligencia."*

## 5. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

De conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política, 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.

La acción de tutela ha sido concebida como un mecanismo preferente y sumario para la defensa inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, lo cual implica que su efectividad radica en la posibilidad de que el Juez, si encuentra que en realidad existe la vulneración o la amenaza alegada por quien pide protección, imparta una orden para que aquel contra quien se intenta la acción actúe o se abstenga de hacerlo.

Corresponde al Despacho determinar si ARL EQUIDAD SEGUROS DE VIDA y la vinculada JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DE SANTANDER han vulnerado el derecho fundamental de petición del señor LUIS ORLANDO GOMEZ ABRIL y si a la fecha se resolvió o no de fondo sus peticiones.

### DE LA LEGITIMACIÓN EN LA ACCIÓN DE TUTELA

Uno de los requisitos para analizar de fondo la procedibilidad de la acción de Tutela corresponde a la legitimación tanto por la parte accionante para interponer la acción que es equivalente a la legitimación por activa, como la legitimación de la parte accionada para asumir el conocimiento de la situación que se suscita por la parte actora o legitimación por pasiva, y a su vez, la legitimación del juez para conocer de las presentes diligencias.

De la legitimación del Juez de conocimiento para asumir el conocimiento de las diligencias.

La acción de tutela se estableció en el artículo 86 de la actual Constitución Política de 1991, como el medio más expedito y rápido para hacer cesar las acciones u omisiones que vulneran o amenazan un derecho fundamental; pero, se presenta como un instrumento de naturaleza subsidiaria y residual, es decir, sólo procede en ausencia de otros mecanismos adecuados de defensa, con la finalidad de otorgar protección inmediata a los derechos constitucionales fundamentales, cuando sean vulnerados o amenazados por la acción u omisión de la autoridad pública o de los particulares.

En este evento la queja va dirigida contra ARL EQUIDAD SEGUROS DE VIDA y la vinculada JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DE SANTANDER y frente al artículo 5 del Decreto 2591 de 1991 y Articulo 1 Decreto 1983 de 2017, se advierte claramente que es procedente esta acción contra estas entidades, siendo este Despacho competente para resolverla.

De la legitimación por activa.

En el presente caso el señor LUIS ORLANDO GOMEZ ABRIL, a través de apoderado judicial, acude a solicitar la defensa de su derecho fundamental de petición, lo que deja en evidencia que se cumple el requisito de legitimación por activa, al haberse interpuesto este mecanismo constitucional por la directa interesada, de conformidad con el Decreto 1983 de 2017 de Decreto 2591 de 1991 y Decreto 1382 de 2000.

De la legitimación por pasiva.

La parte pasiva en el presente tramite se encuentra conformada por ARL EQUIDAD SEGUROS DE VIDA y la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DE SANTANDER de manera tal que al ser estas las entidades ante las cuales se presentaron las solicitudes objeto del presente tramite, se encuentran legitimadas por pasiva para emitir un pronunciamiento de fondo al respecto.

DE LA NATURALEZA SUBSIDIARIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA

El artículo 86 del Decreto 2591 de 1991 indica la naturaleza subsidiaria de la acción de Tutela, la cual procede por regla general solo cuando se han agotado los medios legales pertinentes.

Ahora bien, de conformidad con lo señalado en Sentencia C-132 de 2018, con Magistrado Ponente: Dr. ALBERTO ROJAS RIOS:

*"El inciso tercero de este artículo consagra el principio de subsidiariedad de la acción de tutela, se trata de una condición de procedibilidad del mecanismo concebido para la adecuada y eficaz protección de los derechos fundamentales. En desarrollo del artículo 86 superior, el numeral 1º del artículo 6º del Decreto Ley 2591 de 1991, establece que la acción de tutela será improcedente cuando existan otros medios de defensa judicial eficaces para resolver la situación particular en la que se encuentre el solicitante.*

*(…)*
*La Corte ha reiterado, entonces, que la acción de tutela procede cuando se han agotado los mecanismos de defensa judicial ordinarios; sin embargo, existen*

*situaciones en las que puede demostrarse la ocurrencia o amenaza de un perjuicio irremediable, razón por la que resulta urgente la protección inmediata e impostergable por parte de las autoridades correspondientes para evitar la afectación de un bien jurídicamente protegido. Sobre esta materia recientemente la Corporación ha expresado:*

*"En este sentido, la Corte ha determinado que la acción de tutela no procede como mecanismo principal para la protección de derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar la configuración de un perjuicio irremediable, evento en el que el juez de tutela únicamente podrá suspender la aplicación del acto administrativo mientras se surte el respectivo proceso ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa (artículos 7 y 8 del Decreto 2591 de 1991).1*

*De conformidad con lo anterior, se tiene que en este último evento, la persona que solicita el amparo deberá demostrar de forma suficiente la necesidad de la medida para evitar la consumación de un perjuicio irremediable, cuyos elementos han sido fijados por la jurisprudencia constitucional de la siguiente manera: (i) que se esté ante un perjuicio inminente o próximo a suceder, lo que exige un grado suficiente de certeza respecto de los hechos y la causa del daño; (ii) el perjuicio debe ser grave, esto es, que conlleve la afectación de un bien susceptible de determinación jurídica, altamente significativo para la persona; (iii) se requieran de medidas urgentes para superar el daño, las cuales deben ser adecuadas frente a la inminencia del perjuicio y, a su vez, deben considerar las circunstancias particulares del caso; y (iv) las medidas de protección deben ser impostergables, lo que significa que deben responder a condiciones de oportunidad y eficacia, que eviten la consumación del daño irreparable."2*

*4.10. Como se observa, desde sus inicios hasta la actualidad la Corte Constitucional ha enseñado el carácter subsidiario y residual de la acción de tutela, según sus pronunciamientos a pesar de la existencia de otros mecanismos judiciales llamados ordinarios es posible acudir al medio excepcional previsto en el artículo 86 superior, como ocurre cuando se trata de actos administrativos bien sean éstos subjetivos o de carácter impersonal, siempre y cuando los instrumentos judiciales comunes u ordinarios no cumplan con los criterios de eficacia e idoneidad requeridos para la adecuada protección de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados."*

Así las cosas, al encontrarnos frente al derecho fundamental de petición, se torna comprensible que la parte actora hubiere acudido de forma primigenia a la acción de Tutela con miras a procurar la defensa de su derecho fundamental toda vez que de acudir a otra vía judicial se tendría que ver sometido a demoras injustificadas, que solo desgastaría en aparato judicial, lo que convierte a la tutela en la mejor opción para obtener una respuesta de fondo a sus requerimientos, sin tener que acudir al desgaste de un proceso ordinario ni verse obligado a incurrir en gastos procesales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 C.P., que faculta a toda persona a presentar peticiones respetuosas.

## DE LA INMEDIATEZ EN LA ACCIÓN DE TUTELA

En *S*entencia T-246 de 2015 Magistrado Ponente: MARTHA VICTORIA SACHICA MÉNDEZ se analiza el criterio de inmediatez en la acción de tutela determinando lo siguiente:

*La Sentencia* **SU-961 de 1999***3 dio origen al principio de la inmediatez, no sin antes reiterar, como regla general, que la posibilidad de interponer la acción de tutela en cualquier tiempo significa que esta no tiene un término de caducidad. La consecuencia de ello es que el juez constitucional, en principio, no puede rechazarla con fundamento en el paso del tiempo y tiene la obligación de entrar a estudiar el asunto de fondo…*

*A partir de estas consideraciones, la Sala Plena infirió tres reglas centrales en el análisis de la inmediatez. En primer término, la inmediatez es un principio orientado a la protección de la seguridad jurídica y los intereses de terceros, y no una regla o término de caducidad, posibilidad opuesta a la literalidad del artículo 86 de la Constitución. En segundo lugar, la satisfacción del requisito debe analizarse bajo el concepto de plazo razonable y en atención a las circunstancias de cada caso concreto4. Finalmente, esa razonabilidad se relaciona con la finalidad de la acción, que supone a su vez la protección urgente e inmediata de un derecho constitucional fundamental.*
*(…)*
*Empero, la acción de tutela sería procedente cuando fuere promovida transcurrido un extenso espacio entre el hecho que generó la vulneración, siempre que: i) exista un motivo válido para la inactividad de los accionantes, por ejemplo, el estado de indefensión, interdicción, abandono, minoría de edad, incapacidad física, entre otros; ii) la inactividad injustificada vulnere el núcleo esencial de los derechos de terceros afectados con la decisión; iii) exista un nexo causal entre el ejercicio inoportuno de la acción y la vulneración de los derechos de los interesados; o iv) cuando se demuestre que la vulneración es permanente en el tiempo y que, pese a que el hecho que la originó es muy antiguo respecto de la presentación de la tutela, la situación desfavorable del actor derivada del irrespeto por sus derechos, continúa y es actual5.*

*En ese orden de ideas, de acuerdo con las reglas fijadas por la jurisprudencia constitucional y las interpretaciones garantistas efectuadas sobre este principio, no se desprende la imposición de un plazo terminante para la procedencia del amparo, sino uno razonable y prudente que debe ser verificado por el juez, de acuerdo a las circunstancias fácticas y jurídicas que rodean cada caso en concreto, máxime si el establecimiento de un plazo perentorio para interponer la acción de tutela implicaría el restablecimiento de la caducidad, con efectos contraproducentes sobre principios que inspiran la filosofía de la Constitución de 1991, tales como: i) el acceso a la administración de justicia; ii) la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal; iii) la autonomía e independencia judicial; iv) la primacía de los derechos de la persona y; v) la imprescriptibilidad de los derechos fundamentales.*
*(…)*
*Del anterior recuento jurisprudencial, la Sala Octava concluye que no existe un término establecido como regla general para interponer la acción de tutela, ni siquiera cuando se trate de tutelas contra providencias judiciales. Así, el requisito de la inmediatez deberá ser abordado desde la discrecionalidad y autonomía judicial, con el fin de que cada juez evalúe si la solicitud fue presentada dentro de un plazo razonable y proporcional, toda vez que, "…en algunos casos,* **seis (6) meses** *podrían resultar suficientes para declarar la tutela improcedente; pero, en otros eventos, un término de* **2 años** *se podría considerar razonable para ejercer la acción de tutela, ya que todo dependerá de las particularidades del caso"6.*

Visto lo anterior, queda claro para este fallador que la parte actora cumple a cabalidad con el criterio de inmediatez al haberse interpuesto la acción de Tutela dentro de un término prudencial, contando desde de la ocurrencia de la afectación a los derechos fundamentales de los cuales se invoca su protección.

DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICION

Para abordar este Derecho se trae a colación lo expuesto en Sentencia T-206 de 2018, con Magistrado Ponente: Dr. ALEJANDRO LINARES CANTILLO:

*"El derecho de petición, según la jurisprudencia constitucional, tiene una finalidad doble: por un lado permite que los interesados eleven peticiones respetuosas a las autoridades y, por otro, garantiza una respuesta oportuna, eficaz, de fondo y congruente con lo solicitado. Ha indicado la Corte que "(…) dentro de sus garantías se encuentran (i) la pronta resolución del mismo, es decir que la respuesta debe entregarse dentro del término legalmente establecido para ello; y (ii) la contestación debe ser clara y efectiva respecto de lo pedido, de tal manera que permita al peticionario conocer la situación real de lo solicitado"[1]. En esa dirección también ha sostenido que a este derecho se adscriben tres posiciones[2]: "(i) la posibilidad de formular la petición, (ii) la respuesta de fondo y (iii) la resolución dentro del término legal y la consecuente notificación de la respuesta al peticionario"[3].*

*9.1. El primer elemento, busca garantizar la posibilidad efectiva y cierta que tienen las personas de presentar solicitudes respetuosas ante las autoridades y los particulares en los casos establecidos por la ley, sin que se puedan abstener de recibirlas y por lo tanto de tramitarlas[4]. Al respecto, la sentencia C-951 de 2014 indicó que "los obligados a cumplir con este derecho tienen el deber de recibir toda clase de petición, puesto que esa posibilidad hace parte del núcleo esencial del derecho".*

*9.2. El segundo elemento implica que las autoridades públicas y los particulares, en los casos definidos por la ley, tienen el deber de resolver de fondo las peticiones interpuestas, es decir que les es exigible una respuesta que aborde de manera clara, precisa y congruente cada una de ellas; en otras palabras, implica resolver materialmente la petición. La jurisprudencia ha indicado que una respuesta de fondo deber ser: "(i) clara, esto es, inteligible y contentiva de argumentos de fácil comprensión; (ii) precisa, de manera que atienda directamente lo pedido sin reparar en información impertinente y sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas ; (iii) congruente, de suerte que abarque la materia objeto de la petición y sea conforme con lo solicitado; y (iv) consecuente con el trámite que se ha surtido, de manera que, si la respuesta se produce con motivo de un derecho de petición elevado dentro de un procedimiento del que conoce la autoridad de la cual el interesado requiere la información, no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada o ex novo, sino que, si resulta relevante, debe darse cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente"[5]. En esa dirección, este Tribunal ha sostenido "que se debe dar resolución integral de la solicitud, de manera que se atienda lo pedido, sin que ello signifique que la solución tenga que ser positiva"[6]*

*9.3. El tercer elemento se refiere a dos supuestos. En primer lugar, (i) a la oportuna resolución de la petición que implica dar respuesta dentro del término legal establecido para ello. Al respecto, la Ley 1755 de 2015 en el artículo 14 fijó el lapso para resolver las distintas modalidades de peticiones[7]. De dicha norma se desprende que el término general para resolver solicitudes respetuosas es de 15 días hábiles, contados desde la recepción de la solicitud. La ausencia de respuesta en dicho lapso vulnera el derecho de petición. En segundo lugar, al deber de notificar que implica la obligación del emisor de la respuesta de poner en conocimiento del interesado la resolución de fondo, con el fin que la conozca y que pueda interponer, si así lo considera, los recursos que la ley prevé o incluso demandar ante la jurisdicción competente. Se ha considerado que la ausencia de comunicación de la respuesta implica la ineficacia del derecho[8]. En ese sentido, la sentencia C-951 de 2014 indicó que "[e]l ciudadano debe conocer la decisión proferida*

*por las autoridades para ver protegido efectivamente su derecho de petición, porque ese conocimiento, dado el caso, es presupuesto para impugnar la respuesta correspondiente" y, en esa dirección, "[l]a notificación es la vía adecuada para que la persona conozca la resolución de las autoridades, acto que debe sujetarse a lo normado en el capítulo de notificaciones de la Ley 1437 de 2011"[9].*

## EL DERECHO A LA CALIFICACIÓN DE LA PÉRDIDA DE LA CAPACIDAD LABORAL

Para abordar este Derecho se trae a colación lo expuesto en Sentencia T-250 de 2022, con Magistrado Ponente: Dr. JOSE FERNANDO REYES CUARTAS:

*"45. El ordenamiento jurídico impone que el estado de invalidez se determine a través de una valoración médica que conlleva a una calificación de la pérdida de la capacidad laboral, cualquiera que sea su origen (común o laboral). Esta calificación debe ser realizada por las entidades autorizadas por la ley[52]. Con dicha calificación se dictamina el porcentaje de afectación, el origen de la pérdida y la fecha en la que se estructuró. De esta manera, su determinación tiene como propósito la garantía de diversos derechos fundamentales: la salud, la seguridad social y en muchos de los casos, dependiendo de las circunstancias particulares, la vida y el mínimo vital.*

*46. Tanto la Ley 100 de 1993 como los regímenes especiales creados por la Constitución imponen unas obligaciones a cargo de las entidades del Sistema de Seguridad Social. Entre otras, estas obligaciones se traducen en el deber de garantizar que, en el contexto del reconocimiento de una pensión de invalidez (cualquiera que sea su origen -común o laboral-), el estado de invalidez se determina a través de una valoración médica que conlleva a una calificación de la pérdida de capacidad laboral. Esta calificación debe ser realizada por las entidades autorizadas por la ley.*

*47. En el caso de las Fuerzas Militares, este régimen especial está comprendido por diferentes normas[53]. El artículo 15 del Decreto 1796 de 2000 señala las funciones de las Juntas Médico Militares o de Policía. El Acuerdo 48 de 2007 fija los lineamientos generales para la valoración de beneficiarios con limitación psicofísica y los parámetros de la calificación de la invalidez absoluta y permanente tanto de los miembros de las Fuerza Pública como del personal civil que presta o prestó sus servicios a las Fuerzas Militares o al Ministerio de Defensa Nacional[54].*

*48. Para definir el estado de invalidez y, por lo tanto, el derecho al reconocimiento de la respectiva pensión, el legislador ha establecido el procedimiento que se debe cumplir. Este impone la participación del afiliado, de las entidades que intervienen en el proceso de calificación y de los sujetos responsables del reconocimiento y pago de dicha prestación[55]. En consecuencia, se considera inválida la persona que haya sido calificada con el 50% o más de pérdida de la capacidad laboral.*

*49. La finalidad de la determinación de un porcentaje de pérdida de la capacidad laboral tiene un doble sentido: médico y económico. Por una parte, un sentido médico porque permite esclarecer la enfermedad o la perturbación que concretamente dio origen a perder en mayor o menor porcentaje la capacidad referida. Esto a través de la valoración que realizan los expertos en las diferentes áreas de la medicina. Asimismo, permite esclarecer desde este ámbito de experticia si tuvo un origen común o causa laboral. Por otro lado, un sentido económico porque clarificar el porcentaje de la pérdida de capacidad laboral permite acceder, en algunos de casos, a una serie de prestaciones del régimen de la seguridad social (i.e. la pensión de invalidez). En igual sentido, puede dar origen a una serie de indemnizaciones económicas a cargo de las diferentes entidades pertenecientes al Sistema de Seguridad Social.*

*50. La jurisprudencia constitucional ha destacado la importancia de esta valoración para el reconocimiento de las pensiones de invalidez. Este tribunal ha reiterado que:*

> *"Tal evaluación permite determinar si la persona tiene derecho al reconocimiento pensional que asegure su sustento económico, dado el deterioro de su estado de su salud y, por tanto, de su capacidad para realizar una actividad laboral que le permita acceder a un sustento. Adicional a ello, la evaluación permite, desde el punto de vista médico especificar las causas que originan la disminución de la capacidad laboral. Es precisamente el resultado de la valoración que realizan los organismos médicos competentes el que configura el derecho a la pensión de invalidez, pues como se indicó previamente, ésta arroja el porcentaje de pérdida de capacidad laboral y el origen de la misma. De allí que la evaluación forme parte de los deberes de las entidades encargadas de reconocer pensiones, pues sin ellas no existiría fundamento para el reconocimiento pensional"*

*51. La calificación de la pérdida de capacidad laboral está consagrada como un derecho para proteger otros derechos fundamentales de las personas. Por lo que su vulneración puede ocurrir por tres circunstancias: ante la negación al derecho a la valoración, la negativa en su actualización o por la demora injustificada, siempre que no sea imputable a la negligencia del sujeto interesado. Por ende, sin la calificación, a las personas les será imposible conocer su porcentaje de pérdida de capacidad laboral y, a partir de ahí, los derechos que eventualmente podrían reclamar.*

*52. El tribunal ha fijado una serie de parámetros para la realización de la calificación de la pérdida de la capacidad laboral a cargo de las entidades obligadas. Estos criterios se sintetizan a continuación:*

*53. En primer lugar, la calificación de la pérdida de capacidad laboral debe considerar las condiciones específicas de cada persona, valoradas sistemáticamente; sin que sea posible establecer diferencias en razón al origen, profesional o común, de los factores de incapacidad.*

*54. Como segundo aspecto, dicha valoración puede tener lugar no solo como consecuencia directa de una enfermedad o de un accidente de trabajo claramente identificado. También opera frente a patologías que resulten de la evolución posterior de esta enfermedad o accidente. A su vez, por una situación de salud, inclusive de origen común.*

*55. Puede ocurrir que, en un primer momento, la afectación padecida (independientemente de si es consecuencia de un accidente o enfermedad específica) no genere ninguna incapacidad. No obstante, con el transcurso del tiempo se pueden presentar secuelas que agraven la situación de salud de la persona, lo que podría dar lugar a la valoración de su pérdida de capacidad laboral. Esto con el fin de establecer, precisamente, las verdaderas causas que originaron la disminución de su capacidad de trabajo y el eventual estado de invalidez.*

*56. El tercer criterio gira en torno a que el derecho a la valoración de la pérdida de la capacidad laboral no se encuentra supeditado a un término perentorio para su ejercicio. La idoneidad del momento en que la afiliada requiera la definición del estado de invalidez o la determinación del origen de esta no depende de un término específico sino de sus condiciones reales de salud, del grado de evolución de la enfermedad o del proceso de recuperación o rehabilitación suministrado.*

*57. En igual sentido, el transcurso del tiempo no impide el acceso al dictamen técnico que permita establecer las prestaciones económicas causadas por el advenimiento del riesgo asegurado (independientemente de que este tenga origen en una enfermedad profesional, accidente laboral o en una afección de origen común).*

*58. Finalmente, no es un requisito necesario partir de un punto específico de referencia (i.e. el acaecimiento de una enfermedad o de un accidente de trabajo) sino de la situación de salud al momento de la solicitud de la valoración. Por ende, se deben atender todas las circunstancias que hayan incidido en la condición del paciente.*

*59. La valoración y posterior calificación que se lleven a cabo no necesariamente pueden concluir el derecho a recibir una pensión de invalidez. Es factible que el porcentaje de pérdida de capacidad psicofísica no llegue a un grado suficiente para configurar el reconocimiento de una prestación periódica.*

*60. La inobservancia de los preceptos legales que regulan la valoración de la pérdida de la capacidad laboral y la negativa por parte de las entidades obligadas a realizar la valoración de la persona cuando su situación de salud lo requiere, configuran una transgresión del derecho a la seguridad social. De igual forma, se erigen en obstáculos para el goce de las garantías fundamentales a la salud, la vida digna y el mínimo vital. Esto al impedir determinar el origen de la afección y el nivel de alteración de la salud y de la pérdida de capacidad laboral del trabajador o del usuario del sistema.*

*61. En resumen, las Juntas Médico Laborales (que en el presente asunto se traduce en la Junta Médico Laboral Militar) cumplen la función de establecer el monto porcentual de las capacidades físicas que un sujeto ha perdido debido a un accidente o una enfermedad y, con ello, determinar si puede continuar desempeñando sus respectivas labores. Adicionalmente, permite esclarecer si sus afecciones tienen origen laboral o común. A partir de este punto y de la proporción de aptitudes que se concluye perdida, los afectados podrán solicitar eventualmente indemnizaciones e incluso el reconocimiento de algunas pensiones. Calificar y valorar la pérdida de la capacidad laboral no constituye un capricho ni es una prerrogativa de menor importancia. Es la única vía con la que cuentan las personas para poder ver efectivamente tutelados muchos de sus derechos fundamentales pues sin que aquella sea llevada a cabo será imposible pretender su adecuado amparo.*

*62. En virtud de los efectos que conlleva la realización de este procedimiento, además de instituirse como una obligación en cabeza de las entidades responsables y un derecho de todas las personas, es una actuación completamente reglada. Por lo cual, no se podrá llevar a cabo con elementos diferentes a los legalmente establecidos para estos efectos. Esto a fin de que la decisión adoptada no solo tenga legitimidad, sino que pueda producir efectivamente todos los efectos que está llamada a ocasionar. Por esto, no le es dado al juez de tutela suprimir alguno de los condicionamientos para la convocatoria de este tipo de juntas, ni mucho menos omitir o intercambiar alguno de los elementos probatorios que deben ser valorados por los expertos"*

## 6. CASO CONCRETO

En el caso bajo estudio, el señor LUIS ORLANDO GOMEZ ABRIL, mediante apoderada judicial, acude a la presente acción constitucional con el objetivo de que se ampare su derecho fundamental de petición y en consecuencia se ordene a la accionada ARL EQUIDAD SEGUROS DE VIDA dar respuesta clara, completa y de fondo a la petición radicada el día 02 de mayo de 2023, a través del cual le solicitó realizar el pago

correspondiente por concepto de honorarios en favor de la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE SANTANDER para que esta entidad continúe con su trámite de Calificación de Pérdida de Capacidad Laboral.

La JUNTA DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DE SANTANDER, descorrió traslado a la presente acción de tutela, manifestando que, si bien es cierto en la anualidad del 2021, se surtió el pago de honorarios por parte de ARL EQUIDAD, lo cierto es que el día 06 de julio de 2022, la JUNTA DE CALIFICACION DE INVALIDEZ DE SANTANDER realizó la devolución de dichos honorarios, por cuanto operó la figura de archivo por desistimiento.

Así mismo, informó que en el año 2023, ARL EQUIDAD realizó el pago del ajuste de honorarios de acuerdo al aumento del Salario Mínimo Legal Mensual Vigente, pero omitió la devolución del porcentaje del 60% de los honorarios que se realizó en el año 2022, cuando operó la figura de archivo por desistimiento. Por tanto, a la fecha el único pago que reposa en la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÒN DE INVALIDEZ, es el reajuste anual, y teniendo en cuenta que el artículo 2.2.5.1.16 del Decreto 1072 de 2015 determina que los honorarios corresponden a un Salario Mínimo del año en que se radique la solicitud, se requiere que ARL EQUIDAD cancele el monto restante de los honorarios, con el fin de continuar con el trámite de la calificación.

Por su parte, ARL LA EQUIDAD SEGUROS DE VIDA, procedió a dar contestación oportuna a través de la cual solicitó que se declare que no ha vulnerado ningún derecho fundamental al accionante, y en consecuencia el despacho se abstenga de proferir cualquier tipo de sanción o condena desfavorable en su contra, teniendo en cuenta que ha adelantado las gestiones a las que se encuentra sujeta, en aras de dar trámite al recurso presentado por el afiliado en contra de la calificación de Pérdida de Capacidad Laboral.

Así mismo, solicitó que se aclare que es la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Santander quien no ha dado trámite al recurso presentado por el accionante, ya que realizó la radicación del expediente del señor Luis Orlando Gómez Abril, el 27 de enero de 2023, es decir posterior a la devolución del año 2022, con el comprobante actualizado de honorarios, no obstante, no ha recibido manifestación por parte de la Junta frente a la radicación del expediente, continuando con la manifestación de la devolución de honorarios que la Equidad Seguros de Vida nunca recibió.

Siendo así, una vez revisado en detalle el expediente, considera el despacho que, si bien la accionada ARL EQUIDAD SEGUROS DE VIDA dio contestación al derecho de petición elevado por el accionante el día 02 de mayo de 2023, esta no resuelve de fondo su solicitud y si vulnera el derecho fundamental a la seguridad social del accionante, por cuanto condiciona la práctica del dictamen de pérdida de capacidad laboral, hasta tanto, se resuelva el conflicto suscitado con la Junta de Calificación de Invalidez, respecto a la devolución del 60% de los honorarios que se realizó en el año 2022, cuando operó la figura de archivo por desistimiento, lo cual repercute negativamente en la garantía de sus derechos constitucionales, toda vez que le impide

dar continuidad al trámite dirigido a obtener las prestaciones económicas y asistenciales a que haya lugar.

Si bien es cierto se evidencia contestación al derecho de petición, la misma no resulta clara, ni es congruente con la petición, por cuando se limita a evadir su responsabilidad dentro del sistema de seguridad social y en el marco del estado social de derecho, donde no simplemente se debe limitar a sus obligaciones legales mínimas, si no que debe materializar los derechos de los ciudadanos, que tiene un vinculo y que como entidades aseguradoras, tienen un papel no solamente defensora de intereses privados, si no garantes de los derechos a la seguridad social y demás por conexidad, en el marco del cumplimiento de sus funciones.

Así las cosas, se tutelará el derecho fundamental a la seguridad social del accionante y en consecuencia se ORDENARÁ a ARL LA EQUIDAD SEGUROS DE VIDA, que dentro de las CUARENTA Y OCHO (48) HORAS siguientes a la notificación de esta sentencia realice el pago total de los honorarios fijados por la JUNTA REGIONAL DE CALIFACIÓN DE INVALIDEZ DE SANTANDER para llevar a cabo la práctica del dictamen de pérdida de capacidad laboral del señor LUIS ORLANDO GOMEZ ABRIL identificado con C.C 91.212.489.

En razón y mérito de lo expuesto el JUZGADO SEGUNDO LABORAL DE PEQUEÑAS CAUSAS DE BUCARAMANGA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

R E S U E L V E

PRIMERO: TUTELAR los derechos fundamentales a la seguridad social del señor LUIS ORLANDO GOMEZ ABRIL, identificado con C.C 91.212.489, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la sentencia.

SEGUNDO: ORDENAR a ARL LA EQUIDAD SEGUROS DE VIDA, que dentro de las CUARENTA Y OCHO (48) HORAS siguientes a la notificación de esta sentencia realice el pago total de los honorarios fijados por la JUNTA REGIONAL DE CALIFACIÓN DE INVALIDEZ DE SANTANDER para llevar a cabo la práctica del dictamen de pérdida de capacidad laboral del señor LUIS ORLANDO GOMEZ ABRIL, identificado con C.C 91.212.489.

TERCERO: NOTIFICAR Y COMUNICAR a las partes en la forma indicada en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

CUARTO: En firme esta providencia y si no es impugnada, envíese a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE
El Juez,

CRISTIAN ALEXANDER GARZON DIAZ

**Firmado Por:**

**Cristian Alexander Garzon Diaz**

**Juez**

**Juzgado Pequeñas Causas**

**Laborales 02**

**Bucaramanga - Santander**

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: **911b844f6c3f700ddaa5c865d327d1181bfe441266ae6fc0bf6bef763cd2cefa**

Documento generado en 04/07/2023 04:52:39 PM

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