

REPUBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO PRIMERO PROMISCOU MUNICIPAL

Puerto Salgar, Cundinamarca, once (11) de febrero de dos mil veintidós (2022)

Radicado	25572-40-89-001-2022-00050-00
Referencia	Acción de tutela
Accionada	Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca
Accionante	Agustín Leal Ordoñez
Decisión	Improcedente
Sentencia No.	047

I. Objeto de la decisión

Procede el Despacho a decidir en primera instancia la ACCIÓN DE TUTELA instaurada por el señor AGUSTÍN LEAL ORDOÑEZ a nombre propio frente a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ.

II. Antecedentes

2.1. La solicitud de tutela

Expone el promotor de la demanda los siguientes hechos y pretensiones:

1. El 17 de noviembre de 2021 radicó ante la entidad apelación en aras de obtener una nueva calificación de pérdida de capacidad laboral en junta nacional de calificación.
2. Manifiesta que han transcurrido aproximadamente dos meses desde la fecha de radicación del recurso sin conocer pronunciamiento alguno.

2.2 Actuación procesal y pronunciamiento de las accionadas

La acción de amparo se admitió el 31 de enero de 2022, y se notificó el auto admisorio con el fin de que la accionada informara todo lo relacionado con el caso de autos, lo que deberían hacer dentro del término de dos días siguientes a su notificación.

A través de memorial enviado al correo electrónico del Juzgado la accionada se pronunció en los siguientes términos:

1. COLPENSIONES radicó caso en esta Junta con el fin de resolver controversia por calificación proferida en dicha entidad.
2. Esa dependencia se pronunció en el caso de la accionante mediante dictamen No 10162055 - 7873 del 2 de noviembre de 2021 en el que se determinaron los Diagnósticos Trastornos del disco lumbar y otros con radiculopatía, y trastorno depresivo recurrente episodio moderado presente, de Origen Enfermedad Común, con una Pérdida de Capacidad Laboral de 44.30% y Fecha de estructuración 14 de agosto de 2021.
3. El referido dictamen lo notificaron a las partes interesadas por correo electrónico, advirtiéndoles que el mismo es susceptible de la interposición de los recursos de reposición y/o apelación por cualquiera de los interesados dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación.
4. El accionante el 17 de noviembre de 2021 presentó recurso de apelación contra la decisión en primera instancia de esta Junta, pero el 8 de noviembre la Eps Famisanar presentó los recursos de reposición y el de apelación.
5. El 1 y 3 de febrero de 2022 se notificó sobre el acta por medio del cual se resolvió recurso de reposición de la eps, se concedió recurso de apelación de la eps y del accionante del 17 de noviembre de 2021, y se solicitó a COLPENSIONES

remitir pago de honorarios, sobre lo cual a la fecha no ha dado respuesta. Al respecto se notificó a todos los interesados, advirtiéndolo que, mientras la entidad no realice el pago de honorarios por 1smlmv no podrá remitirse el caso a la Junta del orden Nacional para resolver el recurso de apelación concedido.

6. Precisan que, el artículo 2.2.5.1.41 del Decreto 1072 de 2015, es claro al establecer que cuando se presenta recurso subsidiariamente como apelación, deberá remitirse soporte de pago, lo cual la entidad a la fecha no ha realizado:

[...] “La Junta Regional de Calificación de Invalidez no remitirá el expediente a la Junta Nacional si no se allega la consignación de los honorarios de esta última. [...] (Subrayado y negrilla fuera del texto original)

7. Afirman que una vez Colpensiones acredite el pago de los honorarios a favor de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, procederán a dar continuidad al caso realizando la remisión del caso a dicha entidad con el fin que se emita decisión en segunda instancia, lo anterior de conformidad con lo señalado en el inciso 4 del artículo 2.2.5.1.41 del Decreto 1072 de 2015, que establece que, la Junta Regional de Calificación de Invalidez no remitirá el expediente a la Junta Nacional si no se allega la consignación de los honorarios de esta última.
8. Por lo narrado solicitan declarar improcedente el presente trámite ya que la Junta Regional de Calificación de Invalidez, ha llevado a cabo el proceso acorde con los procedimientos previstos en la normatividad vigente, no encontrando vulneración de derecho fundamental al accionante, pues han notificado del acto en respuesta al recurso impetrado concediendo el recurso, y han realizado cobros de honorarios a Colpensiones, sin obtener respuesta.

2.3. Material probatorio relevante para el caso.

Durante el trámite de tutela se allegaron las siguientes pruebas relevantes para una decisión de mérito:

- Copia recurso de apelación.
- Prueba de envío.

III. CONSIDERACIONES

3.1 presupuestos procesales y competencia

Previo a cualquier consideración diremos que las Juntas Regionales y Nacionales de Calificación de Invalidez son organismos del SGSSS del orden nacional y de creación legal, lo que en principio significa que la competencia para conocer el presente tramite le corresponde, en primera instancia, a los Juzgados del Circuito, sin embargo, la suscrita acatará las directrices impartidas por el H. Tribunal Superior de Manizales Sala Mixta en casos donde ha zanjado controversias sobre la competencia para conocer Acciones de Tutela así:

“...En el conflicto de competencia que se analiza, es evidente que el conocimiento por razón de la materia estaría radicado única y exclusivamente, para efectos de reparto, en el Juzgado con categoría de Circuito pues basta con analizar que el Banco Agrario de Colombia, según el artículo 47 de la Ley 795 de 2003, “es una sociedad de economía mixta del orden nacional, sujeta al régimen de empresa industrial y comercial del Estado, organizado como establecimiento de crédito bancario y vinculado al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural” de donde emerge que bajo la égida del artículo 1 del decreto 333 de 2021, por el cual se modifican las reglas para el reparto de la acción de tutela, el conocimiento en razón a la competencia, vía reparto, en principio debía ser asignado al Juzgado con categoría Circuito. A su turno, el artículo 2.3.1.2.1 contempla que para los efectos previstos en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, “conocerán de la acción de tutela, a prevención, los jueces con jurisdicción donde ocurriere la violación o la amenaza que motivare la presentación de la solicitud o donde se produjeran sus efectos”, una de cuyas hipótesis para la distribución es que las acciones de tutela que “se interpongan contra cualquier autoridad, organismo o entidad pública del orden nacional serán repartidas, para su conocimiento en primera instancia, a los Jueces del Circuito o con igual categoría” (subrayas de la Sala). Ahora bien, aunque la acción de amparo no está destinada a ser asignada a un Juzgado con categoría municipal, no soslayarse los criterios de conocimiento a prevención que dimanar de la propia Carta Política y que fueron desarrollados en el citado artículo 37 del Decreto 2591; en efecto, se resalta que debe ser respetada la competencia del Funcionario judicial en sede de tutela, en tanto no solo cabe examinar los supuestos fácticos del escrito genitor, sino la naturaleza de la entidad accionada y las reglas de reparto que han sido diseñadas por el Legislador, pues corresponden a un panorama de valoración al momento de su reparto por la Oficina Administrativa respectiva o por los propios jueces cuando lo tienen a su cargo, aun cuando del libelo introductor se desprenda aspecto ajeno; empero, las gestiones desplegadas en el asunto revisado, fueron contrarias a los postulados normativos, por lo cual el Juzgado al cual en su inicio le fue asignada la contienda, debió imprimirle el trámite legal, máxime cuando no se trataba de una controversia sometida al escrutinio obligatorio del superior funcional. Es inadmisibles por tanto que el Juzgado Promiscuo Municipal de Puerto Salgar, hubiera remitido la presente acción a Juzgado con categoría de Circuito, ya que la Corte Constitucional en sus pronunciamientos ha delimitado que en acciones de tutela el asunto debe ser conocido por la célula judicial a la cual le correspondió por reparto. Al respecto véase, entre otras decisiones, el Auto 129 de 2017 del Máximo Intérprete Constitucional en el cual adoptó: “... Ahora bien, en diferentes oportunidades esta Corporación ha concluido que los artículos 86 de la Constitución y 37 del Decreto 2591 de 1991, son las disposiciones que expresamente aluden a los factores que precisan la competencia en materia de tutela. 4. En este sentido, es necesario recordar que el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, expresamente establece que: “son competentes para conocer de la acción de tutela, a prevención, los jueces o tribunales con

jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que motivaren la presentación de la solicitud". Igualmente, se ha aclarado que el Decreto 1382 de 2000 establece solamente las "reglas de reparto de la acción de tutela" y en ningún caso define la competencia de los despachos judiciales. Al respecto, esa Corporación ha precisado que: "la observancia del mencionado acto administrativo en manera alguna puede servir de fundamento para que los jueces o corporaciones que ejercen jurisdicción constitucional se declaren incompetentes para conocer de una acción de tutela, puesto que las reglas en él contenidas son meramente de reparto. Una interpretación en sentido contrario, transforma sin justificación válida el término constitucional de diez (10) días, como acaece en este caso, en varios meses, lesionándose de esa manera la garantía de la efectividad (art. 2 C.P.) de los derechos constitucionales al acceso a la administración de justicia (art. 229 ibídem) y al debido proceso de los accionantes (art.29 ibídem)" Así las cosas, la Sala Mixta de Decisión encuentra que en el presente caso no se presentó ni siquiera de forma aparente un conflicto negativo de competencia, lo cual afectó los derechos fundamentales de los accionantes pues huelga recordar que la Corte en pleno por auto de 24 de enero de 2018 reiteró que la observancia de la norma relacionada con el reparto "no puede servir como fundamento para que los jueces o corporaciones se declaren incompetentes para conocer de una acción de tutela, puesto que las reglas contenidas en este son meramente de reparto". E insistió en que "una interpretación equivocada del decreto impediría garantizar la protección efectiva de los derechos fundamentales (art. 2 C.P.) e implicaría una transgresión a los derechos constitucionales de acceso a la administración de justicia (art. 229 C.P) y al debido proceso de los accionantes (art. 29 C.P.)", argumento del que se valió la Sala Plena para dejar sin efectos el auto proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Guadalajara de Buga - Sala Constitucional-, por ser la autoridad judicial a quien "se repartió en primer término la solicitud" y ordenó que se le remitiera el expediente para que, de forma inmediata, iniciara el trámite y proferiera decisión de fondo. Por si fuera poco, previo a dicho Tribunal "para que, en lo sucesivo, se abstenga de argumentar su falta de competencia con fundamento en lo dispuesto en el Decreto 1382 de 2000 (hoy artículos 2.2.3.1.2.1. al 2.2.3.1.2.5. del Decreto 1069 de 2015), en tanto se opone a la jurisprudencia reiterada y vinculante de la Corte Constitucional". Cambiando lo que haya que cambiar, igual predicamento es aplicable al Decreto 1983 de 2017 que, por lo mismo, supone que no es dable provocar una colisión como la analizada en este evento...¹"

En ese entendido los presupuestos capacidad para ser parte, competencia, petición en forma y capacidad procesal aparecen totalmente satisfechos, y como no se observa causal alguna de invalidación de todo o parte de lo actuado, el fallo que ha de producirse es de fondo.

3.2 Problema jurídico

¿Vulnera la accionada JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C. Y CUNDINAMARCA el derecho fundamental de petición del señor AGUSTIN LEAL ORDOÑEZ ante la falta de respuesta de fondo, oportuna y congruente de su recurso de apelación?

¹ Decisión conflicto de competencia radicado No. 2021-00107 MP. William Salazar Giraldo, Tribunal Superior de Manizales, Sala Mixta del 09 de junio de 2021.

3.3 Del caso bajo estudio

El artículo 23 de la Constitución Política faculta a toda persona a “*presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución*”. Evidentemente, este derecho enmarca garantías fundamentales para el ejercicio de otras prerrogativas de igual rango constitucional, tales como el mínimo vital, la igualdad, el debido proceso, seguridad social.

El núcleo esencial de este derecho reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión sometida al asunto del funcionario, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido. Además, implica que la respuesta deberá resolverse de fondo, de manera clara, precisa y congruente con lo pedido, pues en caso contrario se incurre en una vulneración al derecho constitucional fundamental en comento.

En otras palabras, una respuesta no puede contener vaguedad, ser incompleta o solucionar impropiaamente lo deprecado, ya que se vulnera la prerrogativa fundamental, y, en consecuencia, no libera a la entidad de la obligación de responder.

La anterior exégesis cobra mayor respaldo en la jurisprudencia que al caso ha enseñado que:

“Dentro de las garantías básicas del derecho de petición encontramos (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 de fondo respecto de lo pedido; esto quiere decir que, debe pronunciarse materialmente respecto de todos los hechos puestos a consideración. La Corte Constitucional ha definido a través de su reiterada jurisprudencia en la materia, que el núcleo esencial de este derecho fundamental se encuentra constituido por la posibilidad de presentar la petición, la resolución integral de la solicitud sin que ello signifique que la solución tenga que ser positiva y que la respuesta sea notificada dentro del término legalmente oportuno” (T-083 de 2017).

Ahora bien, con relación a las obligaciones que 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 Regionales².

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. Frente a esto, la Corte Constitucional, en la sentencia C-1002 de 2004 manifestó que:

“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”.

Se tiene entonces que 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, como soporte normativo referenciamos 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”.

Descendiendo al caso concreto, se puede constatar que la solicitud de amparo constitucional se formuló en contra de la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C. Y CUNDINAMARCA a quien se acusa de vulnerar el derecho fundamental de petición al accionante al no emitir pronunciamiento de fondo

² Sentencia T-400 de 2017

sobre el recurso de apelación radicado ante esa dependencia el 17 de noviembre de 2021.

En línea de lo expuesto, el derecho fundamental invocado no es susceptible de protección mediante el mecanismo de la acción de tutela, habida consideración, que la entidad accionada no ha vulnerado derecho alguno si tenemos en cuenta que su gestión depende de la cancelación de honorarios y un cometido que no depende de ellos, mucho menos se torna en una exigencia caprichosa teniendo en cuenta la normatividad previamente esbozada.

Por lo anterior, no se avizora que exista una afectación al derecho de petición alegado por el accionante. Y al respecto ha indicado la Honorable Corte Constitucional en relación con la improcedencia de la acción de tutela cuando no se acredita vulneración o amenaza a derechos fundamentales, precisamente en sentencia T-130 de 2014, Magistrado Ponente LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ I señaló lo siguiente:

“... El objeto de la acción de tutela es la protección efectiva, inmediata, concreta y subsidiaria de los derechos fundamentales, “cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares”. Así pues, se desprende que el mecanismo de amparo constitucional se torna improcedente, entre otras causas, cuando no existe una actuación u omisión del agente accionado a la que se le pueda endilgar la supuesta amenaza o vulneración de las garantías fundamentales en cuestión...”

En el mismo sentido lo han expresado sentencias como la SU-975 de 2003 o la T-883 de 2008, al afirmar que “partiendo de una interpretación sistemática, tanto de la Constitución, como de los artículos 5º y 6º del Decreto 2591 de 1991, se deduce que la acción u omisión cometida por los particulares o por la autoridad pública que vulnere o amenace los derechos fundamentales es un requisito lógico-jurídico para la procedencia de la acción tuitiva de derechos fundamentales”.

En consonancia con lo relatado y el acervo probatorio obrante en el expediente, resulta claro para el Despacho que la presente solicitud de amparo es improcedente en virtud de la inexistencia derechos fundamentales vulnerados o amenazados, en ese orden de ideas el despacho así lo declarará.

Por lo expuesto, el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Puerto Salgar, Cundinamarca, Administrando Justicia en nombre de la República y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE la acción de tutela, por INEXISTENCIA DE VULNERACIÓN AL DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN, que fuese interpuesta por el señor AGUSTIN LEAL ORDOÑEZ, frente a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C. Y CUNDINAMARCA

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE por el medio más expedito el contenido de esta decisión a las partes, informándoles que contra la misma procede la impugnación dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación.

TERCERO: ENVIAR lo actuado a la Corte Constitucional para su eventual revisión, una vez en firme esta decisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



ANGELA MARIA GIRALDO CASTAÑEDA

JUEZ