



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**  
-Sala Tercera de Decisión-

**Magistrado Ponente: Eduardo Javier Torralvo Negrete**

Sincelejo, tres (3) de septiembre de dos mil dieciocho (2018)

**Expediente:** 70001-33-33-003-2018-00213-01  
**Referencia:** ACCIÓN DE TUTELA  
**Accionante:** NEDYS DEL SOCORRO BAORBOSA OLIVERA  
**Accionada:** AFP PROTECCIÓN S.A Y JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOLÍVAR

**OBJETO DEL PRONUNCIAMIENTO**

Decide la Sala la impugnación interpuesta por la parte accionante en oposición a la sentencia proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Sincelejo, el día 25 de julio de 2018, en el proceso que en ejercicio de la Acción Constitucional de Tutela instauró NEDYS DEL SOCORRO BARBOSA OLIVERA en contra de la ADMINISTRADORA DE FONDOS DE PENSIONES Y CESANTÍAS PROTECCIÓN S.A<sup>1</sup>, y la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOLÍVAR.

**1. ANTECEDENTES**

**1.1. La solicitud de tutela<sup>2</sup>.**

La señora NEDYS DEL SOCORRO BARBOSA OLIVERA, presentó Acción de Tutela en contra de la ADMINISTRADORA DE FONDOS DE PENSIONES Y CESANTÍAS PROTECCIÓN S.A., y la JUNTA REGIONAL DE

---

<sup>1</sup> En adelante Protección S.A.

<sup>2</sup> Folio 1 a 15 C.Ppal.

CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOLÍVAR, por la presunta vulneración de los derechos fundamentales de petición, debido proceso y seguridad social.

En amparo de sus derechos **pretende, (i)** Que se le ordene a la AFP Protección S.A., remitir de forma inmediata y sin más dilaciones a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bolívar, los motivos de inconformidad presentados contra el Dictamen Médico Laboral No. 173688 del 26 de diciembre de 2017, junto con el expediente y todas las pruebas aportadas; y **(ii)** Que se ordene a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bolívar, que verificada la remisión de que trata el artículo 142 del Decreto 019 de 2012, proceda a resolver de fondo y sin más dilación, los motivos de inconformidad presentados contra el Dictamen No. 173688 del 26 de diciembre de 2017, expedido por la AFP Protección S.A.

Como **fundamentos fácticos**, se resumen los siguientes:

.-Refiere la parte actora, que según Dictamen Médico Laboral No. 173688 del 26 de diciembre de 2017, la AFP PROTECCIÓN S.A., le determinó pérdida de capacidad laboral en un porcentaje de invalidez equivalente al 30,3%, con fecha de estructuración del 26 de marzo de 2015, de origen y riesgo común.

.-El día 18 de enero de 2018, presentó motivos de inconformidad contra el dictamen anteriormente descrito, toda vez que, la calificación efectuada por la accionada, no se ajusta a lo establecido en el Decreto 1507 de 2014, en cuanto al porcentaje y la fecha de estructuración de invalidez.

.-El artículo 14 del Decreto 1352 de 2013, establece las funciones de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez y a su turno, el artículo

142 del Decreto 019 de 2012, señala el procedimiento y los términos a seguir por las entidades encargadas de calificar en primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral del afiliado, cuando se presentan inconformidades contra el dictamen inicialmente emitido por las mismas.

.- Que hasta la fecha de presentación de la presente acción, no ha sido notificada del traslado y/o de la resolución de los motivos de inconformidad presentados contra el Dictamen Médico Laboral No. 173688 del 26 de diciembre de 2017, por parte de las entidades accionadas, lo cual resulta injustificable teniendo en cuenta que el proceso de calificación de pérdida de Capacidad Laboral cobra vital importancia para la realización efectiva de sus derechos fundamentales a la salud, seguridad social y el mínimo vital y móvil, entre otros.

### **1.2. Actuaciones procesales en primera instancia.**

- Presentación de la demanda: 11 de julio de 2018 (fol. 31).
- Admisión: 11 de julio de 2018 (fol. 32).
- Notificación a las partes: 12 de julio de 2018 (fls. 33 a 36 y 62).
- Contestación Protección S.A: 17 de julio de 2018 (fls. 37 a 42 y 47 a 51).
- Sentencia de primera instancia: 25 de julio de 2018 (fls. 63-73).
- Impugnación: 30 de julio de 2018 (fls. 78-81).
- Concesión de la impugnación: 1 de agosto de 2018 (fol. 83).

### **1.3. Intervención de las entidades accionadas.**

.-**Protección S.A.**, rinde su informe manifestando, que la accionante presentó ante el Fondo de Pensiones Obligatorias Protección S.A., solicitud de pensión de invalidez.

.-Que al no tener pronóstico favorable de rehabilitación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 142 del Decreto 019 de 2012, no hay lugar al reconocimiento de incapacidades, toda vez que en los términos de la citada norma es presupuesto indispensable que la afiliada cuente con dicho pronóstico, lo que en su caso no se cumple.

.- Sostiene que, una vez se corroboró por parte de la Comisión Médica que la señora Nedys del Socorro Barbosa Olivera no contaba con pronóstico favorable de recuperación, se procedió con su calificación de la pérdida de capacidad laboral, de origen común, con fecha de estructuración del 20 de diciembre de 2017.

.-Que la accionante inconforme con el citado dictamen, presentó recurso, el cual está siendo conocido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez de, -sic-(Bogotá), encontrándose a la fecha en trámite.

.-Asegura que, la presente acción no está llamada a prosperar, toda vez que se encuentra demostrado que Protección S.A., cumplió con su obligación legal de remitir el trámite de la accionante de manera oportuna para la calificación de pérdida de capacidad laboral, tramitó el recurso interpuesto por la afiliada, canceló los honorarios y está siendo conocido actualmente por la Junta Regional de Calificación de Invalidez.

.-Por último refirió, que en el evento en que prospere la acción de tutela, solicita que el fallo sea proferido como mecanismo transitorio, es decir, hasta que la autoridad judicial competente dentro del proceso ordinario laboral se pronuncie respecto de la procedencia o no de la prestación económica pretendida por la afiliada (sic).

.-**La Junta Regional de Calificación de invalidez de Bolívar**, no se pronunció dentro de la acción de tutela.

#### **1.4. Providencia impugnada**

Mediante providencia del 25 de julio del 2018, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Sincelejo resolvió tutelar los derechos fundamentales reclamados por la actora y en consecuencia, ordenó a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bolívar que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la sentencia, informara a la actora, el estado actual del trámite dado a la inconformidad que presentó en contra del Dictamen Médico Laboral No. 173688 rendido por la AFP PROTECCION S.A", el 26 de diciembre del 2017. Igualmente, Declaró la carencia actual de objeto frente a la omisión endilgada al FONDO ADMINISTRADOR DE PENSIONES AFP, pues según el Juez, el trámite de calificación de pérdida de capacidad laboral por parte de Protección a la Junta Regional de Calificación de Invalidez, fue realizado mucho antes de la interposición de la presente acción de tutela, dado que él envío de la documentación fue realizada en el mes de abril de 2018.

Lo anterior, con fundamento en que, si bien el procedimiento descrito en el Decreto 1352 de 2013, no establece como tal unos términos perentorios - preclusivos, para la adopción de la decisión final, el artículo 3º de la misma norma, determina que sus actuaciones deben estar construidas bajo los parámetros de los principios rectores de la buena fe, el debido proceso, la igualdad, la moralidad, la eficiencia, la eficacia, la economía, la celeridad, la imparcialidad, la publicidad, la integralidad y la unidad, razón por la cual, recibida la información debe proceder a cumplir las formas establecidas en el capítulo 5º, pero además, en respeto de los principios rectores, informar de la recepción de la documentación y radicación de la misma al interesado.

### **1.5. La impugnación.**

La accionante impugnó el fallo en mención, argumentando, que la decisión adoptada por el Juez de instancia, no se ajusta a las garantías previstas por la normatividad vigente para la protección de los derechos fundamentales de petición, debido proceso, seguridad social y el derecho a la calificación de la pérdida de capacidad laboral, y puso de presente lo siguiente:

.- Que presentó el día 18 de enero del 2018, motivos de inconformidad contra el Dictamen Médico Laboral No. 173688 del 26 de diciembre de 2017, expedido por la AFP PROTECCIÓN S.A., sin que hasta la fecha la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bolívar, le haya notificado del correspondiente dictamen y/o del inicio de los trámites pertinentes para la expedición del mismo.

.- Que en ese sentido, la solicitud realizada, debe estar enmarcada dentro de las garantías constitucionales respecto al derecho de petición, pues en efecto, el artículo 23 de la Constitución Política consagra como derecho fundamental, la posibilidad de cualquier persona de presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener una pronta respuesta (*cita sentencia T-377 de 2000*).

.- Sostiene, que es evidente la vulneración del derecho de petición, por cuanto desde la fecha de remisión del expediente por parte de la AFP PROTECCIÓN S.A., no se ha realizado y/o notificado ningún procedimiento de conformidad con lo descrito en el Decreto 1352 del 2013, por lo que resulta obligatorio por parte de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bolívar, iniciar los trámites pertinentes de forma inmediata y sin más dilaciones, para resolver los motivos de inconformidad presentados contra el referido Dictamen.

.-Aduce que, las actuaciones de las Juntas de Calificación de Invalidez deben ceñirse a los principios previstos en el Decreto 1352 del 2013, esto es, la buena fe, el debido proceso, la igualdad, la moralidad, la eficiencia, la eficacia, la economía, la celeridad, la imparcialidad, la publicidad, la integralidad y la unidad (*cita la sentencia T - 056 del 2014*).

.- Concluye manifestando, que la medida adoptada por el Juez de instancia para la protección de los derechos reclamados, resulta insuficiente, toda vez que no basta con informar el estado actual del trámite dado a los motivos de inconformidad presentados el día 18 de enero de 2018, sino que se debe además ordenar a la Junta Regional de Calificación de Bolívar, que inicie de forma inmediata y sin más dilaciones, los trámites administrativos necesarios para dirimir y decidir las inconformidades presentadas contra el Dictamen N° 173688 del 26 de diciembre de 2017 expedido por Protección S.A., en virtud de esto, solicita que se revoque parcialmente la sentencia de primera instancia.

### **1.6. Actuaciones surtidas en segunda instancia.**

El conocimiento de la impugnación le correspondió al Tribunal Administrativo de Sucre, mediante reparto de fecha 2 de agosto de 2018 (fl. 2) y subió a conocimiento del Magistrado Sustanciador el día 3 de agosto de 2018 (fl. 3).

## **2. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL**

### **2.1. Problema jurídico.**

Teniendo en cuenta los hechos y las circunstancias descritas en los antecedentes, se contrae a establecer el Tribunal, *¿Si en el sub examine, la Junta Regional de Calificación de invalidez del Bolívar, vulnera los derechos fundamentales de petición y debido proceso del*

*accionante, al no haber resuelto de fondo el recurso interpuesto contra el Dictamen N° 173688 del 26 de diciembre de 2017 expedido por Protección S.A. mediante el cual se le determinó la pérdida de la capacidad laboral en un 30.3%?*

En tal sentido, se analizarán los siguientes aspectos: **(i)** generalidades sobre la acción de tutela, **(ii)** Calificación de pérdida de capacidad laboral-procedimiento ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez, **(iii)** Derecho fundamental al debido proceso administrativo-especial relevancia respecto de los recursos interpuestos ante la administración como forma de ejercicio del derecho de petición (interpretación jurisprudencial) y **(iv)** el caso concreto.

## **I. Generalidades sobre la acción de tutela**

Conforme lo preceptúa el artículo 86 superior, la acción de tutela es un mecanismo preferente y sumario que permite a cualquier persona reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales cuando quiera resulten vulnerados por acciones u omisiones de autoridades públicas o, excepcionalmente, de particulares.

Su procedencia se encuentra supeditada a la carencia de medios de defensa judicial ordinarios o, en su defecto, a la falta de idoneidad de aquellos para evitar la consumación de un perjuicio irremediable; caso en el que se habilita su ejercicio como mecanismo transitorio, lo cual limita sus efectos futuros a la activación, por parte del peticionario, de los instrumentos jurídicos pertinentes.

Corolario lo expuesto, se puede mencionar entonces, que es en atención al carácter subsidiario y residual de la acción de tutela, que se obliga al juez constitucional a determinar su procedencia ya sea invocado como un mecanismo principal o de modo transitorio, valorando en todo caso

la eficacia del otro medio de defensa judicial y la existencia de un perjuicio irremediable, que conlleve a la afectación del mínimo vital del reclamante, tal como lo consagran las normas pertinentes y la jurisprudencia creada respecto al caso.

## **II. Calificación de pérdida de capacidad laboral-procedimiento ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez**

La seguridad social, consagrada expresamente en el artículo 48 de la Constitución Política, ha sido explicada por la Jurisprudencia Constitucional<sup>3</sup> bajo una doble configuración jurídica, como derecho irrenunciable que debe garantizarse a todos los habitantes del territorio nacional, y como servicio público de carácter obligatorio y esencial a cargo del Estado, que debe prestarse bajo su dirección, coordinación y control, y con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

En ese sentido, como servicio público, el Sistema de Seguridad Social creado por el legislador a través de la expedición de la Ley 100 de 1993 y estructurado bajo una plataforma de componentes<sup>4</sup>, ha sido desarrollado para salvaguardar la dignidad humana y la integridad física de conformidad con los postulados del artículo 2º Constitucional, que impone al Estado la responsabilidad de velar por la garantía de estos principios y derechos, lo cual deviene a su vez, en la misión de prevenir y combatir las calamidades que, por causa de la vejez, el desempleo, las cargas familiares o una enfermedad o incapacidad, generen desventajas

---

<sup>3</sup> Cfr. *Sentencia T-646 de 2013*.

<sup>4</sup> Este Sistema fue estructurado con los siguientes componentes: (i) el Sistema General en Pensiones, (ii) el Sistema General en Salud, (iii) el Sistema General de Riesgos Profesionales y (iv) los Servicios Sociales Complementarios.

a diversos sectores, grupos o personas de la colectividad, prestándoles asistencia y protección<sup>5</sup>.

En este contexto, el Sistema Integral de Seguridad Social se estructuró en cuatro modalidades; **(i)** el Sistema General de Pensiones; **(ii)** el Sistema General en Salud; **(iii)** el Sistema General de Riesgos Laborales; y **(iv)** los Servicios Complementarios. Éstas a su vez, atienden una serie de contingencias que se pueden clasificar en tres grandes grupos; las derivadas de la vejez, la muerte y la invalidez. Respecto de las últimas<sup>6</sup>, las personas que deben afrontar contingencias relacionadas con la pérdida de su capacidad laboral de origen común o profesional, el Sistema General Integral de Seguridad Social<sup>7</sup>, ha previsto un conjunto de prestaciones de tipo asistencial y económico, de diversa naturaleza, tales como, servicios médicos, quirúrgicos, terapéuticos y farmacéuticos, la rehabilitación física y profesional, gastos de traslado etc<sup>8</sup>. Igualmente, se han dispuesto los subsidios por incapacidad temporal, la indemnización por incapacidad permanente parcial y la pensión de invalidez<sup>9</sup>.

En línea de lo expuesto, la calificación de la pérdida de capacidad laboral, a través de los procedimientos previstos en la ley, es determinante para establecer si una persona tiene derecho al reconocimiento de las prestaciones asistenciales o económicas antes señaladas, en los eventos de incapacidad permanente parcial o de invalidez, según sea el caso; de ahí, que los dictámenes de pérdida de capacidad laboral que emiten las

---

<sup>5</sup> Adicionalmente los artículos 13 y 47 de la Constitución Política, imponen al Estado la obligación de proteger especialmente a aquellas personas que por sus condiciones económicas, físicas o mentales, se hallan en situación de manifiesta vulnerabilidad, con miras a hacer efectivo el postulado de justicia distributiva y el principio de igualdad material como agente de garantía general y particular para hacer efectivos los derechos fundamentales de los asociados.

<sup>6</sup> Importancia para el desarrollo del *sub examine*.

<sup>7</sup> Su regulación se encuentra contenida no solo en la Ley 100 de 1993, sino en el Decreto 1295 de 1994, la Ley 776 de 2002, el Decreto 1352 de 2013 y el Decreto 1507 de 2014 "por el cual se expide el Manual Único para la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Laboral y Ocupacional".

<sup>8</sup> Al respecto se observan los artículos 2, 5 y 7 del Decreto 1295 de 1994 y artículo 1º de la Ley 776 de 2002.

<sup>9</sup> Se pueden contemplar los artículos 38 y 206 de la Ley 100 de 1993, así como el artículo 40 del Decreto Ley 1295 de 1994.

entidades calificadoras, tienen relevancia en el acceso al derecho de la seguridad social, pues dependiendo al grado de pérdida de capacidad laboral, el origen y la fecha de estructuración que dictaminen, los afiliados tienen la posibilidad de acceder a estos beneficios, que según el tipo de evento o situación, están a cargo de las diferentes entidades que componen el Sistema General de Seguridad Social.

Ahora bien, respecto de las entidades encargadas de calificar la pérdida de capacidad laboral en los términos descritos, el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por los artículos 52 de la Ley 962 de 2005 y 142 del Decreto 0019 de 2012, determina:

**"ARTÍCULO 41. CALIFICACIÓN DEL ESTADO DE INVALIDEZ.:** *El estado de invalidez será determinado de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes y con base en el manual único para la calificación de invalidez vigente a la fecha de calificación. Este manual será expedido por el Gobierno Nacional y deberá contemplar los criterios técnicos de evaluación para calificar la imposibilidad que tenga el afectado para desempeñar su trabajo por pérdida de su capacidad laboral.*

*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"** (Destacado de la Sala).*

A su turno, el Decreto 1295 de 1994 estableció en su artículo 12 el procedimiento para calificar el estado de invalidez de una persona, al respecto dispuso:

*"Toda enfermedad o patología, accidente o muerte, que no hayan sido clasificados o calificados como de origen profesional, se consideran de origen común.*

*La calificación del origen del accidente de trabajo o de la enfermedad profesional será calificada, en primera instancia por la institución prestadora de servicios de salud que atiende al afiliado.*

*El médico o la comisión laboral de la entidad administradora de riesgos laborales determinará el origen en segunda instancia.*

*Cuando surjan discrepancias en el origen, éstas serán resueltas por una junta integrada por representantes de las entidades administradoras de salud y de riesgos laborales.*

*De persistir el desacuerdo, se seguirá el procedimiento previsto para las juntas de calificación de invalidez definido en los artículos 41 y siguientes de la ley 100 de 1993 y sus reglamentos.”*

Por su parte, el artículo 38 del Decreto 1352 de 2013 establece que recibida la solicitud por el Médico Ponente de la Junta Regional de Calificación de Invalidez se procederá de la siguiente manera:

- a. El Director Administrativo y Financiero de la junta citará al paciente por cualquier medio idóneo dentro de los dos (2) días hábiles siguientes de lo cual se dejará constancia en el expediente.*
- b. La valoración al paciente o persona objeto de dictamen deberá realizarse dentro de los diez (10) días hábiles siguientes.*
- c. En caso de no asistencia del paciente a la valoración, en el término anterior, al siguiente día el Director Administrativo y Financiero de la junta citará nuevamente por correo físico que evidencie el recibido de la citación para la valoración, esta última deberá realizarse dentro de los quince (15) días calendarios siguientes al envío de la comunicación.*
- d. En caso de no asistencia del paciente a la valoración, en el término anterior, al siguiente día luego del paso anterior, el Director Administrativo y Financiero de la junta dará aviso por escrito a la Administradora de Riesgos Laborales o Administradora del Sistema General de Pensiones de acuerdo a si la calificación en primera oportunidad fue de origen común o laboral, cuya constancia debe reposar en el expediente, indicándole la nueva fecha y hora en la que se debe presentar el paciente para que esta lo contacte y realice las gestiones para su asistencia. La valoración de la persona se deberá realizar dentro de los quince (15) días calendarios siguientes al recibo de la comunicación escrita a las Entidades anteriormente mencionadas.*
- e. Dentro de los cinco (5) días hábiles posteriores a la valoración del paciente, el médico ponente estudiará las pruebas y documentos suministrados y radicará la ponencia.*
- f. Cuando el médico ponente solicite la práctica de pruebas o la realización de valoraciones por especialistas, éste las registrará en la solicitud de práctica*

*de pruebas que las ordena señalando el término para practicarlas de conformidad con el presente decreto.*

*g. Recibidos los resultados de las pruebas o valoraciones solicitadas, el médico ponente radicará el proyecto de dictamen dentro de los dos (2) días hábiles a su recibo y se incluirá el caso en la siguiente reunión privada de la junta.*

*h. Una vez radicada la ponencia el Director Administrativo y Financiero procederá a agendar el caso en la siguiente audiencia privada de decisión, que en todo no caso no podrá ser superior a cinco (5) días hábiles.*

Igualmente, el artículo 41 *ibídem*, dispone que dentro de los dos (2) días calendarios siguientes a la fecha de celebración de la audiencia privada, la Junta Regional de Calificación de Invalidez citará a través de correo físico que deje constancia del recibido a todas las partes interesadas para que comparezcan dentro de los cinco (5) días hábiles al recibo de la misma para notificarlas personalmente. Vencido este término y si no es posible la notificación, se fijará en un lugar visible de la sede de la junta durante diez (10) días hábiles, indicando la fecha de fijación y retiro del aviso.

En ese orden, de conformidad con las normas transcritas, le corresponde en primer lugar a las entidades aseguradoras, con base en la normativa vigente al momento de la calificación, determinar en primera oportunidad la pérdida de capacidad laboral y, contra esa decisión, el interesado y/o calificado en caso de no estar de acuerdo con ello, podrá poner en conocimiento de las Juntas Regionales y Nacional su caso.

En consecuencia, la calificación del origen de la contingencia debe realizarse de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 12 del Decreto 1295 de 1994, el artículo 6º del Decreto 2463 de 2001<sup>10</sup>, los lineamientos descritos en la Ley 776 de 2002<sup>11</sup>, el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el Decreto 19 de 2012 y el Decreto

---

<sup>10</sup> El inciso 2 y párrafos 2 y 4 de su artículo del artículo 6, no fueron derogados por el Decreto 1352 de 2013 (artículo 61).

<sup>11</sup> "Por la cual se dictan normas sobre la organización, administración y prestaciones del Sistema General de Riesgos Laborales"

1352 de 2013, siguiendo en todo caso las directrices consignadas en el Decreto 1507 de 2014 "*Manual Único para la Calificación de la Pérdida de Capacidad Laboral y Ocupacional*", lo anterior con el objetivo de garantizar el debido proceso al paciente.

Ahora bien, puede observarse, que la Junta Regional de Calificación de Invalidez no tiene un término perentorio para resolver, como si lo tiene por ejemplo la Junta Nacional de Calificación (*5 días para decidir la apelación*)<sup>12</sup>, no obstante, puede advertirse en el proceso de calificación de pérdida de capacidad laboral (*art.38 Decreto 1352 de 2013*), un término implícito de duración aproximado de 64 días desde que se reparte la solicitud hasta que el medico ponente radica la ponencia, incluyendo el término para notificación del dictamen (*artículo 41*), en el caso en el que no se requieran pruebas o valoración por especialistas<sup>13</sup>.

Al respecto la H. Corte Constitucional ha señalado:

*"(..) Ahora bien, respecto de las entidades encargadas de calificar la pérdida de capacidad laboral en los términos descritos, el artículo 41 de la ley 100 de 1993 modificado por el artículo 142 del Decreto 19 de 2012, dispone que "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.*

*Estas entidades, así como las Juntas de Calificación, quienes conocen en caso de controversia sobre el grado y el origen de la limitación determinados por aquellas, deben evaluar la pérdida de la capacidad laboral, con base en el Manual Único de Calificación de Invalidez, observando criterios éticos, científicos y de oportunidad, con el fin de garantizar el acceso a los derechos que tienen las personas afiliadas a la seguridad social.*

*Precisamente, la responsabilidad de estas entidades en los procesos de calificación, envuelve gran trascendencia al momento de garantizar los*

<sup>12</sup> Véase el inciso final del artículo 41 de la Ley 100 de 1993.

<sup>13</sup> Se entiende que éste procedimiento corresponde a las solicitudes que recibe la Junta Regional por solicitud de parte actuando como una primera instancia para calificación, como también, de las solicitudes que recibe en instancia de revisión (recursos) de los dictámenes que expiden las ARL, ARP, y EPS (según se lee en el literal d) del art. 38 Decreto 1352 de 2013).

*derechos fundamentales a la vida digna y al mínimo vital del trabajador que sufre un accidente o enfermedad que lo inhabilita para desempeñarse en condiciones normales, **razón por la que no solo están en la obligación de adelantar el procedimiento, considerando todo el material probatorio que se relacione con las deficiencias diagnosticadas, sino también en no demorar la realización del mismo***”.

*En suma, la calificación por pérdida de capacidad laboral en el marco del Sistema Integral de Seguridad Social, constituye a la vez, un derecho autónomo de todos los afiliados al mismo, y una garantía de enlace para acceder a otras prestaciones asistenciales y económicas contempladas por la Ley 100 de 1993 y sus disposiciones complementarias. Al contribuir con la realización de otros derechos fundamentales como la dignidad humana y la vida, las entidades obligadas a efectuar dicha calificación deben observar rigurosamente las pautas éticas y técnico-científicas dispuestas por el legislador a lo largo del proceso de valoración, comprendiendo la enfermedad o el accidente del afiliado desde sus consecuencias, esto es, desde los verdaderos factores que alteran su entorno y que varían desde los puramente personales y económicos hasta los ambientales u ocupacionales.*

***Asimismo, las solicitudes de los afiliados deben atenderse con prontitud por estas entidades. De lo contrario, la mora en la expedición del dictamen puede ocasionar la violación de otras garantías constitucionales, puesto que aquel se constituye en una condición indispensable para el ejercicio de otros derechos como los pensionales, más aún si se tiene en cuenta el estado de debilidad en el que se encuentra un ciudadano que sufre de cierto grado de discapacidad o posiblemente invalidez***<sup>14</sup> (Destacado de la Sala).

En tal sentido, la jurisprudencia constitucional le ha dado un alto margen de relevancia a la valoración para la pérdida de la capacidad Laboral, teniendo en cuenta que la afectación de los derechos fundamentales de la persona se genera, de un lado, por la negación del derecho a la valoración, y por otro, por la dilación de la misma, porque de no practicarse a tiempo, puede llevar en algunas situaciones a la complicación del estado físico o mental del asegurado. De esta forma, ambas circunstancias son lesivas a las garantías fundamentales, pues someten a quien requiere la calificación a una condición de indefensión, en tanto necesita la valoración para conocer cuáles son las causas que determinan la disminución de la capacidad laboral y, con esto, precisar

---

<sup>14</sup> Como se cita a nota al pie 3.

qué entidad -fondo de pensiones o administradora de riesgos laborales- asumirá la responsabilidad en el pago de las prestaciones económicas y asistenciales derivadas de su afección<sup>15</sup>.

Finalmente, también ha dicho la Corte Constitucional, que la inobservancia de los preceptos legales que regulan la valoración de pérdida de capacidad laboral, o la negativa por parte de las entidades obligadas a realizar dicha valoración de la persona cuando su situación de salud lo requiere, constituyen una flagrante vulneración del derecho a la seguridad social consagrado en el artículo 48 superior, e igualmente se erigen en barrera de acceso a las garantías fundamentales de salud, vida digna y mínimo vital, al no permitir determinar el origen de la afección, el nivel de alteración de la salud y la magnitud de la pérdida de capacidad laboral del trabajador<sup>16</sup>.

### **III. Derecho fundamental al debido proceso administrativo-especial relevancia respecto de los recursos interpuestos ante la administración como forma de ejercicio del derecho de petición (interpretación jurisprudencial).**

El artículo 29 de la Constitución prevé una regla precisa según la cual el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, éste posee varias dimensiones, es decir, es una realidad jurídica compleja. Es un derecho fundamental y es un derecho de garantía reforzada en condición de principio, por lo que de él puede pregonarse que posee un contenido esencial, es decir, un núcleo intangible e innegociable a los vaivenes del legislador, que debe ser respetado por todas las autoridades del Estado y cuya vulneración hace

---

<sup>15</sup> Ver Corte Constitucional. Sentencia T-056 de 2014. M.P. Nilson Pinilla Pinilla

<sup>16</sup> *Ibidem* nota el pie 13, ver entre otras, Sentencia T-093 de 2016, T-697 de 2017, T-876 de 2013 y T-044 de 2018.

procedente su protección a través de los medios sumarios e idóneos correspondientes, como la acción de tutela<sup>17</sup>.

La eficacia del derecho al debido proceso, entonces, va más allá del simple cumplimiento de las ritualidades que dispone el orden jurídico para la ejecución de las actuaciones del Estado, sino que conforma una garantía material dirigida a la vigencia de otros derechos constitucionales, cuya eficacia depende de que la actuación estatal se ajuste a las reglas contenidas en la legislación aplicable.

La H. Corte Constitucional ha definido el debido proceso como:

*"(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal. Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca "(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) **resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados**"<sup>18</sup> (Destacado de la Sala)*

Por lo antes anotado, podemos observar, que el debido proceso se caracteriza por ser desarrollo de una serie de actuaciones que se desenvuelven de forma ordenada y progresivamente, siempre acorde con los lineamientos legales y constitucionales pertinentes a cada caso en particular.

Así las cosas, en caso de violarse el debido proceso al interior de una actuación administrativa aún no culminada, es posible habilitar la intervención del juez constitucional. Adicionalmente, es importante mencionar que, conforme a la interpretación que del debido proceso como garantía y derecho fundamental, realizan las Corte

---

<sup>17</sup> ver: ALZATE RÍOS, Luis Carlos. "EXPLICACIÓN DE LA TEORÍA DE LOS PRINCIPIOS EN ROBERT ALEXANDER. En: REVISTA INCISO DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS" Universidad la Gran Colombia. Año 2007, no. 09. p. 69 a 82.

<sup>18</sup>Corte Constitucional sentencia C-012 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo.

Internacionales, el mismo conlleva a lo que se ha denominado plazo razonable, es decir, que las decisiones de fondo que ponen fin a los procedimientos, jurisdiccionales y administrativos, deben estar orientados a que su recorrido no sea eterno y por ello, dentro del contenido del derecho en estudio, lo cual obliga a recibir una respuesta de fondo dentro de un plazo razonable, lo cual desarrolla el principio de **CELERIDAD** de las actuaciones administrativas (*numeral 13 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011*), lo que obliga a desarrollar la misma de manera diligente, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.

Sobre este aspecto, ha dicho la jurisprudencia de la Corte Constitucional:

*"(i) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa, garantizando a su vez otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión; (ii) el núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión; (iii) la petición debe ser resuelta de fondo, de manera clara, oportuna, precisa y congruente con lo solicitado; (iv) la respuesta debe producirse dentro de un **plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible**; (v) la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita; (vi) este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, y en algunos casos a los particulares (Sentencia T-695/03); (vii) el silencio administrativo negativo, entendido como un mecanismo para agotar la vía gubernativa y acceder a la vía judicial, no satisface el derecho fundamental de petición (Sentencia T-1104/02) pues su objeto es distinto. Por el contrario, **el silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición**; (viii) **el derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa** (Sentencia T-294/97); (ix) la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea, no la exonera del deber de responder (Sentencia T-219/01); y (x) ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado."* (Negrilla para resaltar)<sup>19</sup>

En línea de lo dicho, es importante resaltar lo señalado por la Corte Constitucional mediante Sentencia T-469 de 1998, respecto al derecho de petición en vía gubernativa y la interposición de los recursos de reposición y apelación ante la misma administración:

---

<sup>19</sup> Sentencia T-183 de 2013.

*"Sentencia T-469 de 1998 Corte Constitucional "Igualmente, esta Corporación ha destacado que lo importante es que las autoridades resuelvan los asuntos puestos a su consideración en ejercicio del derecho de petición, aunque ello no implique el favorecimiento de los intereses del solicitante. La Corte ha hecho énfasis en este concepto en muchas de sus sentencias, una de las cuales se pasa a citar:*

*"Es de notar también el (derecho de petición) consiste no simplemente en el derecho de obtener una respuesta por parte de las autoridades sino de que haya una resolución del asunto solicitado, lo cual si bien no implica que la decisión sea favorable, tampoco se satisface sin que se entre a tomar una posición de fondo, clara y precisa, por el competente; por esto puede decirse también que el derecho de petición que la Constitución consagra no queda satisfecho con el silencio administrativo que algunas normas disponen, pues esto es apenas un mecanismo que la ley se ingenia para que el adelantamiento de la actuación sea posible y no sea bloqueada por la administración especialmente en vista de las acciones judiciales respectivas, pero que en forma ninguna cumple con las exigencias constitucionales que se dejan expuestas y que responden a una necesidad material y sustantiva de resolución y no a una consecuencia meramente formal y procedimental, así sea de tanta importancia". (Sentencia No T-481 M.P. Dr. Jaime Sanín Greiffenstein).*

*Teniendo en cuenta lo expuesto, puede observarse que el I.S.S., al no resolver de fondo y en forma oportuna los recursos de reposición y apelación interpuestos por la actora contra la resolución que le negó el derecho a la pensión de sobreviviente, incurrió en una flagrante vulneración al derecho de petición, pues a éstos recursos no se les dio el trámite correspondiente en el término ordenado por la ley. En relación con el derecho de petición y su nexos con la interposición de recursos, esta Corporación ha expresado lo siguiente:*

*"...aun los recursos por vía gubernativa, que tienen un alcance muy concreto y unos plazos para su interposición, cuando los administrados acuden a ellos, si bien se fundan en unas normas legales que los consagran, implican en el fondo el uso del derecho fundamental previsto en el artículo 23 de la Carta Política. No tramitar o no resolver a tiempo acerca de tales recursos constituye vulneración flagrante del derecho de petición". (Sentencia N° 172/98 M.P. dr. Fabio Morón Díaz).<sup>20</sup>*

Sobre el mismo punto, la Corte Constitucional señaló lo siguiente:

*"Es relevante establecer que el uso de los recursos señalados por las normas del Código Contencioso, para controvertir directamente ante la administración sus decisiones, es desarrollo del derecho de petición, pues a través de ellos,*

---

<sup>20</sup> Sentencia T-469 de 1998 Corte Constitucional Magistrado Ponente: Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA.- Referencia: Expediente T-165.250. Peticionario: Blanca Vilma Peña Flórez. Procedencia: Juzgado 6º de Familia de Bogotá.

De la misma forma.

Sentencia T-630/02. Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional. DERECHO DE PETICION- Alcance/DERECHO DE PETICION-Requisitos de procedibilidad. DERECHO DE PETICION-Resolución oportuna de recursos. Referencia: expediente T-583137. Peticionaria: Nelly Blandón. Procedencia: Sala Laboral del Tribunal Superior de Cali. Magistrado Ponente: Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

*el administrado eleva ante la autoridad pública una petición respetuosa, que tiene como finalidad obtener la aclaración, la modificación o la revocación de un determinado acto. Siendo esto así, es lógico que la consecuencia inmediata sea su pronta resolución.*

*(...)*

***"No existe razón lógica que permita afirmar que la interposición de recursos ante la administración, no sea una de las formas de ejercitar el derecho de petición, pues si él le permite al sujeto participar de la gestión de la administración, así mismo, podrá como desarrollo de él, controvertir las decisiones.***

*"Si bien el administrado puede acudir ante la jurisdicción para que resuelva de fondo sobre sus pretensiones (...) haciendo uso de las acciones consagradas en el Código Contencioso, aquél conserva su derecho a que sea la propia administración, y no los jueces, quien resuelva sus inquietudes, pues al fin y al cabo ella es la obligada a dar respuesta. Prueba de ello está en que si la persona no recurre ante la jurisdicción, la administración sigue obligada a resolver<sup>21</sup>" (Negrillas de la Sala).*

En suma, de acuerdo con lo establecido por el artículo 23 de la Carta Política, el núcleo esencial del derecho de petición comprende la respuesta pronta y oportuna a la reclamación que se formula ante la respectiva autoridad, pues de nada serviría dirigirse a las autoridades si estas no resuelven o se reservan el sentido de lo decidido. Así pues, la respuesta, para que sea oportuna en los términos previstos en las normas constitucionales y legales, tiene que comprender y resolver el fondo de lo pedido y ser comunicada al peticionario, ya que el derecho fundamental del que se trata, comprende la posibilidad de conocer, transcurrido el término legal, la contestación de la entidad a la cual se dirigió la solicitud.

Ahora bien, la norma superior (artículo 23) no estipuló dentro de qué término las autoridades deben resolver prontamente, pero dicho tiempo o período para obtener la respuesta le fue dejado a la ley, cuestión esta que se encuentra regulada por la Ley 1755 de 2015, que estipuló en su artículo 14, inciso 1, (15 días para derecho de petición

---

<sup>21</sup> Cfr. Sentencia T-304 del 1 de julio de 1994.

en interés general y particular, 10 días para las peticiones de información y expedición de copias y 30 días para las consultas).

Respecto al tema, el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo delineó una serie de requisitos que debe cumplir la respuesta emitida, a fin de no vulnerar el Derecho Fundamental de Petición, en tal sentido consideró:

*"i) **oportunidad**, conforme a las reglas contenidas en el artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver, y de no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud ii) **Debe resolverse de fondo**, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado, lo cual no indica que la respuesta deba ser favorable y, iii) **Ser puesta en conocimiento del peticionario.***

...

*En síntesis, el derecho de petición se garantiza cuando la administración responde de fondo, de manera clara y precisa y dentro de un plazo razonable la solicitud presentada, ello supone que las situaciones contrarias a los principios enunciados, son susceptibles de protección por el juez constitucional mediante fallo de tutela que ordene a la autoridad peticionada emitir una respuesta conforme a los lineamientos trazados<sup>22</sup>(Negritas del texto original).*

Por lo dicho, recae en cabeza de la entidad que recibe la solicitud la obligación de emitir una respuesta oportuna y de fondo, atendiendo a los principios de suficiencia, congruencia y efectividad del derecho de petición, lo que no quiere decir que la respuesta tenga que ser positiva frente a lo solicitado, basta con que la misma se resuelva materialmente y satisfaga la necesidad, con sujeción a los requisitos antes mencionados. Se reitera, situación que también opera en tratándose de los recursos interpuestos contra las actuaciones de la administración.

---

<sup>22</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO. ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. Sentencia del 02 de diciembre de 2010. CONSEJERO PONENTE: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO REF: Expediente núm. 76001-23-31-000-2010-01809-01(AC) ACTOR: WILLIAM MARTINEZ CARDONA. DEMANDADO: MIN DEFENSA NACIONAL – EJÉRCITO NACIONAL.

#### **IV. SOLUCIÓN DEL ASUNTO**

Como quedó expuesto, la señora NEDYS DEL SOCORRO BARBOSA OLIVERA solicita la protección de sus garantías constitucionales a la seguridad social, al debido proceso y derecho de petición, los cuales considera vulnerados por la A.F.P. Protección S.A., y la Junta Regional de Calificación de invalidez del Bolívar, al no haber dado trámite y resuelto de fondo los motivos de inconformidad presentados contra el Dictamen No. 173688 del 26 de diciembre de 2017, expedido por la AFP Protección S.A., mediante el cual determinó una PCL en 30.3%.

.-Para resolver el asunto se cuenta con el siguiente material probatorio:

- *Fotocopia de la cédula de ciudadanía del señora NEDYS DEL SOCORRO BARBOSA OLIVERA (fol.17).*
- *Copia de la comunicación enviada a NEDYS DEL SOCORRO BARBOSA OLIVERA, de fecha 26 de diciembre de 2017, suscrita por Protección S.A., mediante la cual se pone en conocimiento el resultado de Calificación de Pérdida de la Capacidad Laboral (fl. 18 y 52).*
- *Copia del Dictamen de Pérdida de la Capacidad Laboral y Ocupacional practicado a la señora NEDYS DEL SOCORRO BARBOSA OLIVERA (fl. 19 a 23).*
- *Copia del escrito contentivo de los motivos de inconformidad presentado por la señora NEDYS DEL SOCORRO BARBOSA OLIVERA, en contra del Dictamen Médico Laboral No. 173688 del 26 de diciembre emitido por Protección S.A., acompañado de los soportes de envío de fecha 18 de enero de 2018 (fls. 24 a 28).*

- *Copia del Oficio por el cual se da respuesta a un derecho de petición, relacionado con la solicitud de calificación de la pérdida de la capacidad laboral fechado 6 de abril de 2017, con nota de recibido 22 de abril sin año legible, suscrito por Protección S.A. (fl. 29-30).*
- *Copia de la Solicitud de Calificación de Invalidez dirigida a la Junta Regional de Calificación de Invalidez Bolívar-Carta de controversia presentada frente al Dictamen Médico Laboral No. 173688 del 26 de diciembre de 2017, remitido por Protección S.A., con nota de recibido ante la JRCIB del 30 de abril de 2018 (fl.54).*
- *Copia de Oficio remisorio fechado 25 de abril de 2018, asunto- "calificación de la Pérdida de la Capacidad Laboral por enfermedad de la señora NEDYS DEL SOCORRO BARBOSA OLIVERA, identificada con cédula 42270341" dirigido al Secretario Técnico de la Junta Regional de Calificación de Invalidez Bolívar, con nota de recibido 30 de abril de 2018 (fl. 55).*
- *Copia de los comprobantes de pago por concepto de pago de honorarios a la Junta Regional de Invalidez (fls. 56 a 58).*

.-De conformidad con la documentación que reposa en el expediente, esta Sala observa, que en efecto a la señora NEDYS DEL SOCORRO BARBOSA OLIVERA, se le determinó una Pérdida de la Capacidad Laboral en un 30.3%, por enfermedad común, con fecha de estructuración 20 de diciembre de 2017, según Dictamen Médico Laboral No. 173688 del 26 de diciembre de 2017 emitido por Protección S.A.

.-Igualmente, que contra el Dictamen Médico Laboral No. 173688 del 26 de diciembre de 2017 emitido por Protección S.A., la señora NEDYS DEL SOCORRO BARBOSA OLIVERA presentó motivos de inconformidad para

ser resueltos por la Junta Regional de Calificación de Invalidez Bolívar.

.-Por su parte la AFP. Protección S.A., en el escrito de respuesta a la presente acción de tutela, manifestó que de parte de la entidad no ha existido conducta que vulnere los derechos fundamentales reclamados por la accionante, y pone de presente al expediente como prueba de dicha afirmación, los antecedentes administrativos del trámite dado a los motivos de inconformidad presentados contra el Dictamen Médico Laboral No. 173688 del 26 de diciembre de 2017. De donde se resalta, la remisión de los siguientes documentos ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez Bolívar: <<*comprobante de pago de honorarios a la Junta de Calificación, copia de la cédula, carta de controversia, copia de la historia clínica y dictamen y sustentación del dictamen, según oficio remisorio suscrito por Protección S.A., fechado 25 de abril de 2018, con nota de recibido de la Junta Regional de Calificación de Invalidez Bolívar 30 de abril de 2018*<sup>23</sup>>> (fls. 54 a 56).

.-En consecuencia, tal como lo apreció el *a quo*, actualmente no existe ninguna conducta concreta, activa u omisiva, respecto a Protección S.A., y a partir de la cual se puedan impartir órdenes para la protección del tutelante, o hacer un juicio de reproche a dicha entidad. Pues tal como se vio, Protección S.A., inició el trámite para la remisión del expediente con los "motivos de inconformidad" presentados por señora NEDYS DEL SOCORRO BARBOSA OLIVERA ante la Junta Regional de Calificación Bolívar desde el día 25 de abril de 2018 y fueron recibidos por la Junta el 30 de abril del mismo año, quiere decir, mucho antes de haberse presentado la acción tutela, esto es, el 11 de julio de 2018.

.-Ahora, en relación con la Junta Regional de Calificación de invalidez Bolívar, considera el Tribunal pertinente, ordenarle que resuelva de

---

<sup>23</sup> Estos documentos se enuncian en el texto de la solicitud de calificación de invalidez suscrita por Protección S.A. ante la Junta Regional de Calificación Bolívar que los escribe como "Anexos" (fol. 24).

fondo la inconformidad interpuesta por la señora NEDYS DEL SOCORRO BARBOSA OLIVERA contra el Dictamen Médico Laboral No. 173688 del 26 de diciembre de 2017 emitido por Protección S.A., pues la omisión de la entidad se configura en la demora para resolver la controversia planteada por la accionante contra el referido dictamen.

.-Conforme lo anotado, es claro que hasta la fecha según lo probado en el proceso, la Junta Regional de Calificación de Invalidez Bolívar, no ha citado siquiera a la señora NEDYS DEL SOCORRO BARBOSA OLIVERA, (literal a) art. 38), tampoco ha procedido a informarle el estado de su solicitud y/o explicado razones de la tardanza, mucho menos se advierte el agotamiento del trámite, según lo indica la norma (artículo 38 Decreto 1352 de 2013).

.-Así las cosas, desde el día en que la Junta Regional Bolívar recibió el expediente administrativo contentivo de la inconformidad interpuesta por la actora (30 de abril de 2018), hasta la fecha han pasado más de cuatro (4) meses sin que haya pronunciamiento alguno de la entidad.

.-Por otro lado, en *pro* de la protección al debido proceso, teniendo en cuenta la ausencia de un término explícito para que la Junta Regional resuelva la inconformidad contra el dictamen emitido por Protección S.A., bien puede acudirse a las interpretaciones jurisprudenciales que ha hecho la H. Corte Constitucional, cuando dice, que toda actuación debe resolverse en un plazo razonable. En tal sentido, acudiendo a lo establecido en el artículo 38 del Decreto 1352 de 2013, que determina un término implícito aproximado de 64 días, para decidir sobre las solicitudes de calificación de pérdida de la Capacidad Laboral y elaborar el correspondiente dictamen o en su defecto, adoptar como plazo razonable según lo establecido en el artículo 43 del Decreto 1352 de

2013<sup>24</sup>, que regula el trámite del recurso de reposición y de apelación contra el dictamen emitido por la Junta Regional de Calificación de Invalidez, el cual señala un término de 10 días para ser resuelto, y ese sentido entenderse, que la resolución a la inconformidad no puede ser en un término desproporcionado al anteriormente dicho. Luego entonces, como quiera que desde el día en que la Junta Regional de Calificación de Invalidez Bolívar recibió el expediente de la inconformidad presentado contra el dictamen (30 de abril de 2018) han transcurrido más de cuatro (4) meses, sin pronunciamiento alguno de la entidad, para la Sala, los derechos fundamentales de la actora están siendo vulnerados.

.-En ese orden, considera la Sala conforme lo expuesto, que en el *sub examine* no sólo se encuentra vulnerado el derecho fundamental de petición y debido proceso de la accionante, sino también su derecho a la seguridad social<sup>25</sup>. Bajo esa óptica y por todo lo anotado con anterioridad, habrá de modificarse el numeral segundo de la sentencia de primera instancia, ordenándole a la Junta Regional de Calificación Bolívar, para que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, informe a la accionante la fecha en la que resolverá la inconformidad presentada contra el Dictamen Médico Laboral No. 173688 del 26 de diciembre de 2017 emitido por Protección S.A., resolución que no deberá pasar de un (1) mes contado a partir de la notificación de esta sentencia. Salvo que la entidad demostre la

---

<sup>24</sup> Artículo 43. Recurso de reposición y apelación. (...) El recurso de reposición deberá ser resuelto por las Juntas Regionales dentro de los diez (10) días calendario siguientes a su recepción y no tendrá costo, en caso de que lleguen varios recursos sobre un mismo dictamen este término empezará a contarse desde la fecha en que haya llegado el último recurso dentro de los tiempos establecidos en el inciso anterior.

<sup>25</sup> En este punto es importante reiterar, tal como se dijo en la parte general de esta providencia, que según los lineamientos de la Corte Constitucional, **"la calificación de la pérdida de capacidad laboral, es un derecho que tiene toda persona, el cual cobra gran importancia al ser el medio para la realización efectiva de otras garantías fundamentales como la salud, la seguridad social y el mínimo vital, en tanto que permite determinar a qué tipo de prestaciones tiene derecho el afectado por una enfermedad o accidente, producido con ocasión o como consecuencia de la actividad laboral, o por causas de origen común.** (Corte Constitucional sentencia T-876 de 2013 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Reiteración jurisprudencial en la sentencia T-697 de 2017).

imposibilidad de hacerlo con ocasión del respecto a turnos para la solución de inconformidades presentadas con anterioridad, en tal caso deberá presentar al *a quo* la relación efectiva de dichos turnos.

## **V. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la **SALA TERCERA DE DECISIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### **RESUELVE:**

**PRIMERO: MODIFICAR** el numeral segundo de la sentencia proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Sincelejo-Sucre, el día 25 de julio de 2018, el cual quedará así:

**"SEGUNDO: ORDENAR** a la **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ BOLÍVAR**, para que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, informe a la accionante la fecha en la que resolverá la inconformidad presentada contra el Dictamen Médico Laboral No. 173688 del 26 de diciembre de 2017 emitido por Protección S.A., resolución que no deberá pasar de un (1) contado a partir de la notificación de esta sentencia. Salvo que la entidad demostrare la imposibilidad de hacerlo con ocasión del respecto a turnos de inconformidades presentadas con anterioridad.

En lo demás se **CONFIRMA** la sentencia de primera instancia.

**SEGUNDO: ENVIAR** el expediente a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia.

**TERCERO:** De manera oficiosa, por conducto de la Secretaría de éste Tribunal, **ENVIAR** copia de la presente decisión al Juzgado de origen.

**CUARTO:** En firme éste fallo, cancelar su radicación, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.

Se deja constancia que el proyecto de esta providencia fue discutido y aprobado por la Sala en sesión Extraordinaria de la fecha, según consta en el acta N° 130

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE**  
**Magistrado Ponente**

**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**  
**Magistrado**

**ANDRÉS MEDINA PINEDA**  
**Magistrado**