

**República de Colombia**  
**Rama Judicial del Poder Público**



**Juzgado Diecinueve Civil Municipal**

Bogotá D.C., diecisiete (17) de agosto de dos mil veintidós (2022)

**Ref. Acción de tutela No. 2022-00808**

**I.OBJETO DE LA DECISIÓN**

Procede el Despacho a decidir lo que en derecho corresponde frente a la acción de tutela incoada por MONICA ESPAÑA DIAZ contra JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ - CUNDINAMARCA y FONDO DE PENSIONES Y CESANTIAS - PORVENIR por la presunta vulneración de su derecho fundamental de debido proceso, mínimo vital y seguridad social.

**II. ANTECEDENTES**

**1. Pretensiones**

La accionante solicitó el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso, mínimo vital y seguridad social que considera vulnerados por la accionada. En consecuencia, requirió que se ordene: **i)** al Fondo de Pensiones – Porvenir informar si ya se envió el expediente de la accionante ante la Junta Regional de Calificación de Invalidez; y **ii)** a la Junta antes mencionada emitir y notificar en debida forma el dictamen de calificación de pérdida de capacidad laboral.

**2. Fundamentos Fácticos**

**2.1.** La actora adujo, en síntesis, que el 03 de marzo de 2022 el Fondo de Pensiones – Porvenir emitió un dictamen en el que establece una pérdida de capacidad laboral del 13.00 % y con fecha de estructuración del 27 de enero de 2022.

**2.2.** Señaló que la accionante al encontrarse en desacuerdo con el dictamen emitido por el Fondo de Pensiones, interpuso recurso de apelación contra el mismo el 22 de marzo de 2022, ante la Junta Regional de Calificación de invalidez.

**2.3.** Indicó que, al comunicarse vía telefónica con el Fondo de Pensiones, le informan que se está a la espera de que se resuelva el recurso de apelación presentado, así mismo, en la Junta Regional de Calificación le comunican que en su sistema no reportan ninguna novedad que haya presentado Porvenir ante dicha entidad.

**2.4.** Sin embargo, a la fecha han transcurrido más de cuatro meses desde el día que se radico la inconformidad y aún no se ha emitido el dictamen correspondiente.

### **3. Trámite procesal**

La acción de tutela se admitió mediante proveído de fecha 05 de agosto de la presente anualidad y se dispuso la vinculación de la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ y SEGUROS ALFA.

**3.1.** En respuesta al requerimiento efectuado, el Fondo de Pensiones y Cesantías – Porvenir informó que realizó el envío a la Junta Regional de Calificación de Invalidez el 19 de abril de 2022 y el pago de los honorarios los efectuó el 04 de abril de 2022, por lo que, indica que la Junta es la única encargada de emitir el dictamen y notificarlo a las partes.

Por lo anterior, menciona que existe falta de legitimación por pasiva, ya que no vulneraron los derechos fundamentales de la accionante y los hechos objeto de censura son exclusivos de un tercero (Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca), en consecuencia, solicita ser desvinculado de la presente acción de tutela.

**3.2.** La Junta Nacional de Calificación de Invalidez manifestó que revisada las bases de datos y verificados los registros de los expedientes radicados ante la mencionada junta, no encontró registro de caso pendiente por calificar, ni apelación pendiente respecto de la aquí accionante proveniente de la Junta Regional de Calificación de Invalidez, Juzgado o autoridad administrativa para tramite de calificación ante esa entidad.

Igualmente, recalco que esa entidad no es superior jerárquico de las Juntas Regionales, por lo que, no ostenta facultades disciplinarias, ni sancionatorias respecto de los organismos de primera instancia, en consecuencia, indica que dicha entidad no ha vulnerado ningún derecho fundamental de la aquí accionante, pues no ha recibido el expediente remitido por alguna Junta Regional.

**3.3.** La Junta Regional de Calificación de Invalidez manifestó que el 19 de abril de 2022 Seguros de vida Alfa, como compañía previsional de la AFP Porvenir radicó el caso de la accionante ante esa Junta con el objeto de dirimir la controversia presentada por la calificación emitida por la administradora, también, indicó que cuando el proceso de calificación requiere dirimir controversias, se debe verificar el cumplimiento de los requisitos mínimos que deben contener los expedientes para ser solicitada la calificación, encontrando que el presente caso contenía la totalidad de requisitos mínimos exigidos en el Decreto 1072 de 2015, procediendo a realizar el reparto aleatorio, correspondiéndole en turno a la Sala Aegunda resolver sobre el presente caso a cargo del Dr. Jorge Humberto Mejía Alfaro.

Así las cosas, informo que establecieron comunicación con la aquí accionante de forma telefónica y mediante correo electrónico, en el cual, se informa que el 25 de octubre de 2022 a las 08:00 a.m., se realizará la valoración medica de forma presencial. Luego de la valoración se debe determinar la pertinencia de requerir exámenes adicionales, en caso de no requerirlos se programa el caso para presentarse en audiencia privada donde se aprobara el proyecto de calificación y emitirá un dictamen de calificación con la decisión, para posteriormente notificar por correo electrónico a las partes.

Por lo anterior, precisa que una vez recibieron el proceso por parte de Seguros Alfa, la Junta Regional dio inicio al proceso de calificación señalando el día 25 de octubre de 2022 a las 8:00 am, para realizar la valoración médica de forma

presencial, sobre lo cual informó a la accionante, en efecto, manifiesta que está dando trámite al caso radicado en debida forma y acorde al orden de llegada de los casos, dado que, indica que cuentan con un alto volumen de requerimientos en trámite.

**3.4.** Finalmente, Seguros de vida Alfa S.A. indicó que una vez recibida la solicitud de calificación de invalidez de la señora Mónica España Diaz, procedió a calificar la pérdida de capacidad el 13 de marzo de la presente anualidad, mediante dictamen No. 3756486 fijando un porcentaje del 13.00 %, con fecha de estructuración del 27 de enero de 2022 y de origen accidente común, del cual, el 22 de marzo siguiente la accionante presentó recurso frente al mismo, por lo que, procedieron a realizar el pago de los honorarios y el 19 de abril de 2022 remitieron el expediente a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá - Cundinamarca.

Igualmente, indicó que una vez notificados de la presente acción constitucional, verificaron el estado en que se encontraba el expediente de la accionante, evidenciando que no han recibido notificación del dictamen con el que se resuelve la inconformidad de la petente, por lo que, el 10 de agosto de 2022 realizaron un reenvió del expediente; en consecuencia, manifiesta que es claro que ha cumplido con todo lo que le compete frente al seguro previsional contratado por la AFP Porvenir, calificando a la afiliada y pagando los honorarios para que la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá dirima la controversia en torno a su dictamen, por consiguiente, indica que las pretensiones de la presente Acción constitucional se encuentran satisfechas dando lugar a la existencia de una carencia actual por hecho superado.

### **III. PROBLEMA JURÍDICO**

En el presente asunto el problema jurídico a resolver se circunscribe a determinar si se vulneraron o no los derechos fundamentales del debido proceso, mínimo vital y seguridad social del accionante.

### **IV. CONSIDERACIONES**

1. Expuesto lo anterior se advierte que esta sede es competente para decidir la presente acción de tutela, conforme a lo previsto en el artículo el artículo 2.2.3.1.2.1. del Decreto 1069 de 2015, en virtud del cual se expidió el “*decreto único reglamentario del sector justicia y del derecho*”.

2. La acción de tutela se encuentra consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política como un mecanismo para la protección inmediata de los derechos fundamentales de las personas, cuando los mismos resulten vulnerados por la acción u omisión de las autoridades o de un particular, que preste “*un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado subordinación o indefensión*”, y no cuenta con otro mecanismo judicial para su salvaguarda.

3. Ahora, se advierte que, en últimas, el derecho fundamental que considera conculcado la accionante es el de seguridad social consagrado en el artículo 48 de la Constitución Política, que se puede entender en dos sentidos, de un lado como un verdadero derecho fundamental de carácter irrenunciable y de otro como un servicio público que debe ser prestado bajo la dirección, coordinación y control del Estado, sobre el mismo la Corte Constitucional en Sentencia T-164 de 2013 precisó:

“...el derecho a la seguridad social es un real derecho fundamental cuya efectividad se deriva “de (i) su carácter irrenunciable, (ii) su reconocimiento como tal en los convenios y tratados internacionales ratificados por el Estado colombiano en la materia y (iii) de su prestación como servicio público en concordancia con el principio de universalidad. Sin embargo, el carácter fundamental del derecho a la seguridad social no puede ser confundido con su aptitud de hacerse efectivo a través de la acción de tutela. En este sentido, la protección del derecho fundamental a la seguridad social por vía de tutela solo tiene lugar cuando (i) adquiere los rasgos de un derecho subjetivo; (ii) la falta o deficiencia de su regulación normativa vulnera gravemente un derecho fundamental al punto que impide llevar una vida digna; y (iii) cuando la acción satisface los requisitos de procedibilidad exigibles en todos los casos y respecto de todos los derechos fundamentales.”

De otra parte, respecto de este tema la Corporación en cita ha señalado la importancia que tienen los dictámenes proferidos por las juntas de Calificación de Invalidez, puesto que sus decisiones constituyen, “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”, y “pieza fundamental para proceder a la expedición del acto administrativo de reconocimiento o denegación de la pensión que se solicita. En este sentido, dichos dictámenes se convierten en documentos obligatorios para efectos del reconocimiento de las prestaciones a que se ha hecho alusión”<sup>1</sup>, y que la mora en su expedición puede ocasionar la violación de otras garantías de orden constitucional, en la medida que éste 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>2</sup>

4. Ahora respecto de las entidades encargadas de calificar la pérdida de la capacidad laboral, el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 142 del Decreto 19 de 2012, establece 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. 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”.

Y, frente al procedimiento llevado a cabo ante las Juntas de Calificación de Invalidez, el Decreto 1352 de 2013 “Por el cual se reglamenta la organización y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez, y se dictan otras disposiciones”, señala que radicada la solicitud el Director Administrativo y Financiero de la entidad debe proceder el reparto entre los médicos integrantes de la correspondiente junta de manera proporcional dentro de los dos (2) días siguientes (Art. 36), luego de recibida la solicitud por el médico ponente 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.**

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1002 de 2004 M.P Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-646 de 2013 M.P Luis Guillermo Guerrero Pérez.

**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.

PARÁGRAFO 1. *De conformidad con el artículo 142 del Decreto 19 de 2012 la Junta Nacional deberá decidir la apelación que haya sido impuesta, en un término de cinco (5) días hábiles contados a partir de la radicación de la ponencia". (Art. 38) (Énfasis del despacho).*

Bajo esta perspectiva cumple precisar que para el desarrollo de los procedimientos adelantados por las juntas de calificación de invalidez es menester aplicar las reglas atinentes al debido proceso en cuanto al contenido de los dictámenes proferidos por estos organismos, así como, la forma en que se realiza la valoración y estudio de cada caso, así:

**"...el debido proceso rige de manera general las actuaciones surgidas en torno a la forma en que las juntas de calificación de invalidez ejecutan el procedimiento señalado para establecer fecha, origen y porcentaje de calificación, entre otros ítems. Todo ello con la fundamentación suficiente que debe basarse principalmente en los elementos probatorios clínicos y valoraciones científicas a que haya lugar en cada caso particular."**<sup>3</sup> (negrilla del Despacho).

5. Descendiendo al caso puesto a consideración y teniendo en cuenta los anteriores fundamentos de orden legal y jurisprudencial, el Despacho encuentra que con el actuar de la accionada Junta Regional de Calificación de Invalidez, se vulneraron los derechos fundamentales invocados, toda vez que, se han superado ampliamente los términos para proferir el dictamen definitivo sobre la calificación de pérdida de la capacidad laboral de la accionante, pieza

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-093 de 2016, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

fundamental para proceder a la expedición del acto administrativo de reconocimiento o denegación de la pensión de invalidez.

En efecto, según se desprende del informe rendido por la entidad vinculada al trámite Seguros Alfa la cual mantiene un seguro previsional contratado por la AFP Porvenir, el cual se entiende rendido bajo la gravedad de juramento de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 del Decreto 2591, el caso fue remitido ante la Junta Regional, el 19 de abril de la presente anualidad, con la totalidad de la documentación por lo que la propia entidad accionada al encontrarla ajustada a los parámetros legales procedió a someter el expediente a reparto, luego de surtido el trámite correspondiente se fijó fecha para la valoración el 25 de octubre del año en curso, encontrando un desfase de tiempo demasiado amplio entre la fecha de recepción de la inconformidad y la fecha fijada para la valoración de la accionante.

Es que, si bien el ente convocado manifestó que el 25 de octubre del presente año realizará la valoración de la señora Mónica España Diaz, justificando la mora en algunas circunstancias relacionadas con el gran volumen de trabajo, lo cierto es que, en el asunto particular se denota una dilación excesiva por parte de la Junta Regional de Calificación de Invalidez, que conlleva un desborde ostensible de los términos previstos en el reglamento y organización de las Juntas de Calificación de Invalidez artículo 36 y literal a), b) del artículo 38.

Ya que, la mencionada entidad contaba hasta el 09 de mayo de 2022 para realizar la valoración, no obstante, ésta se presentará para la mencionada valoración médica sólo hasta el 25 de octubre del presente año, es decir, casi cinco meses después de que se realizó el envío de la inconformidad por parte de Seguros Alfa, encontrándose pendiente proferir la decisión en audiencia sin que exista total certeza de que se respetará el término para la programación de dicha diligencia.

Lo anterior demuestra la conducta tardía de la entidad accionada máxime si en cuenta se tiene que en primera oportunidad no se efectuó reparo alguno frente a la solicitud de la accionante, de ahí que no sea justificable que han transcurrido cerca de cuatro (4) meses desde la remisión del expediente y que en la actualidad no se haya brindado una determinación definitiva respecto del porcentaje de pérdida de la capacidad laboral de la actora difiriendo su posibilidad de acceder a un beneficio pensional.

6.- En conclusión, se ampararán los derechos fundamentales al debido proceso, mínimo vital y seguridad social de la señora Mónica España Diaz y, en consecuencia, se ordenará a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá D.C. y Cundinamarca que en el término de diez (10) días hábiles, contados a partir de la notificación de la presente acción constitucional, proceda con la valoración médica de la accionante y respetando los términos otorgados por la ley emita el dictamen de calificación y pérdida de la capacidad laboral de la actora.

## V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto **el Juzgado Diecinueve (19) Civil Municipal de Bogotá D.C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

## VI. RESUELVE:

**PRIMERO: TUTELAR** los derechos fundamentales a la seguridad social de Mónica España Díaz, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO:** En consecuencia, de lo anterior, se ordenará a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá D.C. y Cundinamarca que en el término de diez (10) días hábiles, contado a partir de la notificación de la presente acción constitucional, proceda con la valoración médica de la accionante y respetando los términos otorgados por la ley emita el dictamen de calificación y pérdida de la capacidad laboral de la señora Mónica España Díaz.

**TERCERO:** Notifíquese esta providencia a las partes por el medio más expedito conforme prevé el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**CUARTO:** Si el actual proveído no es impugnado, remítase el presente expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**Notifíquese y cúmplase,**

**IRIS MILDRED GUTIÉRREZ  
JUEZ**

Firmado Por:  
Iris Mildred Gutierrez  
Juez Municipal  
Juzgado Municipal  
Civil 019  
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,  
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **f8350cbbca3c796250cdfd2f56db46d76f1fb904712603e7b63e97b6ff87dccb**

Documento generado en 17/08/2022 01:05:29 PM

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