



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

Juzgado Cuarto Civil Municipal de Bogotá

Bogotá, mayo veinticuatro (24) de dos mil veintidós (2022)

Fallo tutela. 110014003004-2022-00449-00.

Confirmación. 831662.

1. Alcides Aguilar con cédula 11.735.122 presentó acción de tutela contra la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, señaló que tiene 62 años, que se encuentra afiliado en la E.P.S. Compensar, a la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, y que inició proceso de calificación de pérdida de capacidad laboral, en el cual, la administradora emitió dictamen de pérdida de capacidad laboral # DML4297234 de 10 de agosto de 2021, en el cual se le otorgó un porcentaje de pérdida de capacidad del 62,59% de origen común.

Indicó que inconforme al dictamen interpuso recurso en contra del mismo el 9 de septiembre de 2021, sin embargo, a la fecha de presentación de la acción constitucional, la junta accionada, no lo ha resuelto y solicitó que se ordene a la accionada proferir el dictamen de calificación de pérdida de capacidad laboral.

2. La presente acción constitucional fue admitida en auto de 13 de mayo de 2022.

* La Administradora de los Recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud ADRES, luego de hacer un recuento de la normativa y jurisprudencia aplicable al caso, solicitó su desvinculación, pues de los hechos descritos y el material probatorio enviado con el traslado resulta innegable que la entidad no ha desplegado ningún tipo de conducta que vulnere los derechos fundamentales del actor y es función de la E.P.S., el Fondo de Pensiones, o la ARL y no de esa Administradora, determinar la pérdida de capacidad laboral del accionante.

* El Ministerio de Trabajo, señaló que se debe declarar la improcedencia de la acción, y se ordene su desvinculación, toda vez que no se ha vulnerado, ni puesto en peligro derecho fundamental alguno al accionante.

* La E.P.S. Compensar Entidad Promotora de Salud, peticiónó declarar la improcedencia de la acción de tutela interpuesta y, en consecuencia, negar el amparo solicitado, por cuanto no ha incurrido en alguna acción u omisión que presuntamente vulnere los derechos fundamentales del accionante, como quiera que no se encuentra legitimado en la causa por pasiva para atender las pretensiones de Alcides Aguilar, siendo la Junta Regional de Calificación de Invalidez la única facultada para tales fines.

* El Ministerio de Salud y Protección Social, solicitó su exoneración frente a las pretensiones del escrito tutelar, toda vez no es la entidad competente para reconocer prestaciones económicas derivadas de incapacidades médicas.

* La Superintendencia Nacional de Salud solicitó su desvinculación y que se declare la falta de legitimación en la causa por pasiva, como quiera que la violación de los derechos que se alegan como conculcados, no devienen de una acción u omisión que se le pueda atribuir a esa Superintendencia.

* La Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, refirió que no incurrió en la violación de los derechos alegados por el accionante, por lo que solicitó declarar improcedente la acción de tutela, y se le desvincule teniendo en cuenta que no ha vulnerado los derechos fundamentales del accionante y la documentación aportada por el paciente se encuentra en estudio por el médico ponente, quien una vez se verifique que corresponde a la solicitada por el galeno, procederá presentarse en próxima audiencia privada, y de ser aprobado el proyecto de calificación que contendrá los fundamentos de hecho y de derecho observados por el médico ponente para definir la calificación, se notificará a las partes interesadas de acuerdo al artículo 67 y siguientes de la Ley 1437 del 2011.

* La Administradora Colombiana de Pensiones. Colpensiones, manifestó que se inició trámite de calificación de pérdida de capacidad laboral al accionante, motivo por el cual, emitió Dictamen el 10 de agosto de 2021, determinando un 62.59% de su pérdida de capacidad laboral, con fecha de estructuración de 13 de julio de 2021 y de origen de enfermedad de tipo común, dictamen el cual, se presentó inconformidad, por ende, reconocieron y pagaron honorarios a la Junta Regional de Bogotá y Cundinamarca, por lo que, el expediente fue remitido a la junta por medios electrónicos, el 13 de octubre de 2021, con el fin de que se realice la respectiva revisión del caso en primera instancia.

De acuerdo a lo anterior, solicitó su desvinculación de la presente acción de tutela, toda vez que ha cumplido con su obligación legal frente al trámite de Calificación de pérdida de capacidad laboral y, por ende, para atender el requerimiento, indica que actualmente el proceso de calificación se encuentra a cargo de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca.

3. Consideraciones.

★ La acción de tutela fue instituida en el artículo 86 de nuestra Constitución Política como mecanismo judicial para proteger los derechos fundamentales de toda persona cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de particulares en los casos taxativamente señalados en la ley, siempre y cuando el accionante no cuente con otro medio de defensa judicial, salvo el caso que de no proceder el juez, se configure un perjuicio irremediable.

Dicha garantía Constitucional, obedece precisamente al tipo de Estado que la Constitución de 1991 nos definió, es decir, siendo el Estado Colombiano un Estado Social de Derecho, responsabiliza a la administración la tarea de proporcionar a la generalidad de los ciudadanos las prestaciones necesarias y los servicios públicos adecuados para el pleno desarrollo de su personalidad.

★ El derecho fundamental al debido proceso se encuentra consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política y establece que éste debe ser aplicado a todas las actuaciones judiciales y administrativas.

El debido proceso contiene las garantías necesarias para proteger los derechos fundamentales de las personas sometidas a actuaciones realizadas por órganos judiciales y administrativos. Para que esto suceda es necesario que exista una regulación previa en la cual se determine el desarrollo de los actos que se estén realizando, las oportunidades de intervención de las partes, mecanismos de defensa, entre otros. De ahí que se proceda a proteger la efectiva aplicación de la impartición de justicia.

Adicionalmente se pretende asegurar un buen desarrollo de la función pública administrativa que se encuentre acorde con los lineamientos Constitucionales y legales con el fin de evitar actuaciones abusivas y arbitrarias por parte de los órganos administrativos.

Frente a lo expuesto, la Corte Constitucional en la sentencia C-089 de 2011 afirmó que *"el derecho al debido proceso administrativo se vulnera por parte de las autoridades públicas, cuando estas no respetar las normas sustanciales y procedimentales previamente establecidas por las leyes y los reglamentos y con ello se vulnera de contera el derecho al acceso a la administración de justicia."*

De ahí que, cualquier actuación administrativa que se encuentre contraria a los lineamientos preestablecidos por los órganos judiciales conlleva a la vulneración del derecho fundamental al debido proceso.

Expuesto de forma general el debido proceso administrativo, se procede a realizar una exposición acerca de la calificación de pérdida de capacidad laboral para establecer las regulaciones que se deben respetar al momento de realizar este tipo de actuaciones administrativas.

La calificación de pérdida de capacidad laboral permite a las personas acceder a servicios médicos o prestaciones económicas que devienen de incapacidades o incluso, pensión de invalidez. Frente a ello, la Corte, en la sentencia C-1002 de 2004, expresó que *"[I]las juntas de calificación de invalidez emiten decisiones que 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. Como ya se dijo, el dictamen de las juntas es la 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"*.

Ahora bien, la calificación del estado de invalidez se encuentra consagrada en el artículo 41 de la ley 100 de 1993 dónde se establece, entre otras cosas, que el estado de invalidez debe ser determinado conforme a los lineamientos establecidos en el manual Único para la calificación de invalidez vigente -actualmente regulado por el Decreto 917 de 1999-. Además, determina los entes encargados de emitir el concepto del dictamen de pérdida de capacidad laboral o invalidez como el Instituto de Seguros Sociales, las Entidades Promotoras de Salud, Administradoras de Riesgos Profesionales, Compañías de Seguros que asumen riesgos de invalidez o muerte y las respectivas juntas de calificación de invalidez. Todos estos entes deben expedir los actos de calificación expresando los fundamentos de hecho y de derecho que los llevó a tomar la decisión final y, además, deben informar los recursos que proceden en contra de la decisión

tomada.

* Por otro lado, el proceso de calificación de pérdida de capacidad laboral ante las juntas de calificación de invalidez se encuentra regulado en capítulo III del Decreto 2463 de 2001 *"Por el cual se reglamentaria la integración, financiación y funcionamiento de las juntas de calificación de invalidez"*. Esta norma determina todos los requisitos y procesos que debe llevar la solicitud de calificación de pérdida de capacidad laboral: así como la forma en que las juntas de calificación de invalidez deben adoptar sus decisiones.

Dentro de dichas regulaciones, el decreto establece las oportunidades en las cuales, la persona que solicita la calificación, tiene la facultad de controvertir las decisiones emitidas dentro de su proceso de calificación. De igual forma, la Ley 100 de 1993 contiene que *"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 Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, la cual decidirá en un término de cinco (5) días. Contra dichas decisiones proceden las acciones legales"* -se resalta-.

El recurso mediante el cual el peticionario puede manifestar su inconformidad con las decisiones tomadas se encuentra en los artículos 33 y 34 del Decreto 2463 de 2001 y corresponden al recurso de reposición y al recurso de apelación, *"-Recurso de reposición. Contra el dictamen emitido por la junta regional de calificación de invalidez procede el recurso de reposición, el cual podrá interponerse directamente dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación, sin que requiera de formalidades especiales, exponiendo los motivos de inconformidad y acreditando las pruebas que se pretendan hacer valer y -Recurso de apelación. El dictamen emitido por la junta podrá ser apelado por cualquiera de los interesados, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación. El recurso de apelación interpretación sin que se requieran formalidades especiales, señalando los motivos de inconformidad y acreditando las pruebas que se pretendan hacer valer.*

Por su parte el Decreto 1072 de 2015 compilatorio indica que **artículo 2.2.5.1.34. Reparto.** Radicadas las solicitudes, dentro de los dos (2) días hábiles siguientes, el director administrativo y financiero procederá a efectuar el reparto entre los médicos integrantes de la correspondiente junta de manera proporcional.

Cuando existan varias salas de decisión en una Junta de Calificación de Invalidez, el reparto lo hará el director administrativo y financiero en forma equitativa y para todas las salas existentes por igual número, cuando exista represamiento en una sala el reparto se distribuirá en las demás de manera equitativa.

En la finalización de periodos de las juntas, por traslado de jurisdicción a otra junta, o por instrucción de la Dirección de Riesgos Laborales del Ministerio del Trabajo como plan de choque para la descongestión de solicitudes de dictámenes represados, el director administrativo y financiero distribuirá las solicitudes de manera equitativa y proporcional entre las salas de las juntas.

Artículo 2.2.5.1.36. Sustanciación y ponencia. *Recibida la solicitud por el médico ponente se procederá de la siguiente manera:*

- 1.-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;*
- 2. La valoración al paciente o persona objeto de dictamen deberá realizarse dentro de los diez (10) días hábiles siguientes;*
- 3. 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 calendario siguientes al envío de la comunicación”.*

4. Caso concreto.

***** Descendiendo al sub-lite, el accionante presentó acción de tutela, con la finalidad de solicitar, que se ordene a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca resolver el recurso formulado contra el dictamen en el que Colpensiones determinó que el accionante tiene una pérdida de capacidad del 62,59% de origen común.

Así pues, de las pruebas que reposan en el expediente, se observa que efectivamente Colpensiones mediante oficio 22881 de 11 de octubre de 2021 comunicó el pago de los honorarios a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca.

Ahora bien, confrontados los términos que confiere el Decreto 1072 de 2015, por parte de la Junta que la documentación

aportada por el paciente se encuentra en estudio por el médico ponente, quien una vez se verifique que corresponde a la solicitada por el galeno, procederá presentarse en próxima audiencia privada, y de ser aprobado el proyecto de calificación que contendrá los fundamentos de hecho y de derecho observados por el médico ponente para definir la calificación, se notificará a las partes interesadas de acuerdo al artículo 67 y siguientes de la Ley 1437 del 2011, situación que evidencia que los términos están suficientemente vencidos, existiendo una flagrante vulneración del debido proceso en el procedimiento administrativo que se sigue, debiéndose resaltar que en la resolución del mismo inciden factores laborales, de salud y económicos por parte de la trabajadora, viéndose afectado en dichos aspectos.

Como quiera que la omisión de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca obstaculiza la resolución del recurso dentro de los términos de ley, lo que además genera una innecesaria prolongación en el tiempo para dar solución definitiva a la controversia del accionante.

Resumiendo lo anterior, se observa que se encuentran satisfechos los elementos y criterios exigidos por la ley y la Corte Constitucional para la procedencia de lo aquí pedido, siendo clara la vulneración al debido proceso, en consecuencia se ordenará a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, para que dentro del término de 10 días, contados a partir de la notificación de esta providencia, resuelva el recurso de apelación que interpuso Alcides Aguilar contra la decisión de la Administradora Colombiana de Pensiones. Colpensiones, la cual determinó el 10 de agosto de 2021, un porcentaje de pérdida de capacidad del 62,59% de origen común, para el accionante.

* Finalmente, se ordena la desvinculación de Compensar E.P.S., de Colpensiones, del Ministerio de Trabajo, de la Superintendencia Nacional de Salud, del Ministerio de Salud y de Protección Social, de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES-, por cuanto no se probó que vulneren los derechos fundamentales del accionante.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarto Civil Municipal de Bogotá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

Resuelve.

Primero. Conceder el amparo constitucional al debido proceso, dignidad humana y a la seguridad social invocados por Alcides Aguilar contra la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo. Ordenar a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, para que dentro del término de diez (10) días, contados a partir de la notificación de esta providencia, resuelva el recurso que interpuso Alcides Aguilar contra el dictamen de pérdida de capacidad laboral que emitió la Administradora Colombiana de Pensiones. Colpensiones, la cual determinó el 10 de agosto del año 2021, un porcentaje de pérdida de capacidad del 62,59% de origen común.

De las determinaciones que se adopten en cumplimiento de este fallo, deberá informarse al juzgado dentro del término atrás citado.

Tercero. Desvincular del presente trámite a Compensar E.P.S., a Colpensiones, al Ministerio de Trabajo, a la Superintendencia Nacional de Salud, al Ministerio de Salud y de Protección Social, a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES-, por las razones que anteceden.

Cuarto. Comunicar esta decisión a las partes por el medio más expedito y eficaz.

Quinto. Remitir el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión de no ser impugnado el fallo.

Notifíquese y Cúmplase.

La Jueza,



María Fernanda Escobar Orozco

Firmado Por:

Maria Fernanda Escobar Orozco

Juez

Juzgado Municipal

Civil 004

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: **20ec8a456afb9caf0987ad7b21daa2db7d4e2fb226915e776b17e0cb04fc6a26**

Documento generado en 24/05/2022 10:21:51 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>