

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**RAMA JUDICIAL**  
**JUZGADO DOCE MUNICIPAL DE PEQUEÑAS CAUSAS**  
**LABORALES DE BOGOTÁ D.C.**

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de junio de dos mil veintiuno (2021).

**S E N T E N C I A**

Se procede a resolver la acción de tutela promovida por MARLON OBANDO BALLEEN MARTÍNEZ contra JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA.

**ANTECEDENTES**

El señor MARLON OBANDO BALLEEN MARTÍNEZ, identificado con cédula de ciudadanía N° 1.015.443.713 de Bogotá, promovió en **nombre propio**, acción de tutela en contra de la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA, para la protección del derecho fundamental de **petición**, por los siguientes **HECHOS RELEVANTES**<sup>1</sup>:

1. Que el día 24 de diciembre de 2020, sufrió accidente de tránsito, el cual le generó varias lesiones, que fueron atendidas en la Clínica Medical de forma inmediata.
2. Que debido a las lesiones sufridas, se encuentra adelantando el trámite para ser valorado por la entidad accionada, con el fin de establecer la pérdida de capacidad laboral, y de esa manera, acceder a la reclamación por incapacidad permanente que otorga el SOAT.
3. Que el día 26 de marzo de 2021 radicó ante la junta accionada, la solicitud de valoración y los documentos requeridos para acceder a ese servicio.
4. Que el 13 de marzo del año en curso, radicó derecho de petición ante la accionada, solicitando la asignación de una fecha para ser valorado, sin embargo, no ha recibido respuesta a su reclamación.

Por lo anterior, el accionante **PRETENDE** la protección del derecho fundamental de petición, y en consecuencia, se **ORDENE** a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA, dar respuesta a la solicitud radicada el día 13 de mayo de 2021, (01-fl. 3 pdf).

Recibida la acción de tutela, se **AVOCÓ** conocimiento en contra de la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ Y

---

<sup>1</sup> 01-Folios 1 a 3 pdf.

CUNDINAMARCA, se **ORDENÓ** correrle traslado para que ejerciera su derecho de defensa, (Doc. 03 E.E.).

### **CONTESTACIÓN DE LA ACCIÓN DE TUTELA**

La **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA**, a través del doctor JAVIER FERNANDO CASTRO DÍAZ, en calidad de secretaria de la sala de decisión No. 3, dio respuesta a la acción de tutela, señalando que revisada la base de datos, se encontró la petición remitida a nombre del accionante de fecha 13 de mayo de 2021.

Señaló que debido a un error humano involuntario, se omitió dar respuesta al petente, a pesar de ello, el 16 de junio de 2021, al correo electrónico suministrado por el actor, se remitió de forma inmediata la comunicación sobre lo requerido.

Por lo anterior, solicitó declarar improcedente la acción de tutela, por cuanto ha cesado la vulneración al derecho fundamental invocado, toda vez que se dio respuesta a la petición elevada por el accionante, (05-fls. 4 a 6 pdf).

### **CONSIDERACIONES**

#### **DE LA ACCIÓN DE TUTELA**

La acción de tutela está consagrada para reclamar la protección de los derechos constitucionales de los ciudadanos, que en principio son los enunciados por la misma Carta en el capítulo primero del título II.

Conforme a los artículos 86 de la Constitución Política y 5° del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela es un instrumento judicial de carácter constitucional, subsidiario, residual y autónomo, dirigido a proteger los derechos fundamentales o por conexidad de cualquier persona, cuando se vean vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas y excepcionalmente por los particulares.

#### **DEL PROBLEMA JURÍDICO**

Conforme las pretensiones de la acción de tutela, consiste en determinar si la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA, vulneró el derecho fundamental de petición del señor MARLON OBANDO BALLEEN MARTÍNEZ, al no darle respuesta a la solicitud radicada el día 13 de mayo de 2021, a través de la cual reclamó la asignación de fecha para valoración, (01-fl. 13 pdf).

#### **DE LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA**

El art. 5° del Decreto 2591 de 1991 dispone que la acción de tutela procede ante actuaciones u omisiones de las autoridades públicas o de particulares,

que hayan vulnerado, vulneren o amenacen uno de los derechos fundamentales consagrados en la Carta Política.

A su turno, el art. 86 de la Constitución y el Decreto antes referido, establecen que la acción constitucional está dotada de un carácter residual y subsidiario, por lo que de manera excepcional procede como mecanismo definitivo, en aquellos casos en los que el accionante carece de medios judiciales para proteger sus derechos fundamentales, o cuando el mecanismo no resulta idóneo para proteger las garantías constitucionales de manera oportuna e integral<sup>2</sup>.

De otro lado, con relación a las controversias que se susciten entre afiliados y las entidades que pertenecen al sistema de seguridad social integral, y que no estén ligadas al reconocimiento de una prestación, pero que resultan relevantes, como las relacionadas con cotizaciones, trámite de bonos pensionales, cuotas pensionales, y cuyo fin es acceder a la construcción de la historia laboral, o al pago de una pensión, conflictos que de conformidad al art. 2° del C.P.T. y S.S., deben ser ventilados ante la jurisdicción ordinaria laboral, siendo en primer término improcedente la acción de tutela.

A pesar de ello, la H. Corte Constitucional ha concluido que, este mecanismo se torna procedente frente a aquellas controversias o trámites definitivos para el reconocimiento de prestaciones económicas, tales como la pensión o la devolución de saldos, y que vulneran derechos fundamentales; siempre y cuando, del análisis de las situaciones fácticas, se acrediten condiciones especiales del tutelante, derivadas de su condición económica, o porque se trata de un sujeto de especial protección.

## **DEL DERECHO DE PETICIÓN**

Con relación al derecho de petición, ha de indicarse que se encuentra consagrado en el art. 23 de la C.N. en los siguientes términos:

*“Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.”<sup>3</sup>*

Ahora, en múltiples pronunciamientos la Honorable Corte Constitucional ha determinado tres características básicas del derecho de petición, siendo la primera la oportunidad de la respuesta, es decir, que se brinde dentro del término establecido en la Ley 1755 de 2015, normatividad que a su vez prevé, que ante la imposibilidad de emitir una respuesta dentro del plazo determinado, la autoridad o el particular están obligados a comunicar de tal

---

<sup>2</sup> Sentencia T-143 de 2019.

<sup>3</sup> Elementos que conforman el derecho fundamental de petición (Sentencia T-238 de 2018)

situación al peticionario, señalando las razones de la demora y el término en que será resuelta la solicitud.<sup>4</sup>

Otra característica que se resalta del derecho de petición, es el contenido de la respuesta, la cual debe ser de fondo, clara y congruente con lo solicitado, esto es, que el pronunciamiento satisfaga cada uno de los pedimentos elevados, sin que ello signifique acceder a lo reclamado, ya que se busca es la obtención de una respuesta que guarde relación con lo pedido.<sup>5</sup>

La última característica del derecho de petición, corresponde a la notificación de la respuesta al petente, lo cual se traduce en la obligación que tiene la autoridad o el particular de dar a conocer el pronunciamiento efectuado frente a la solicitud que le fuera presentada.<sup>6</sup>

Bajo los anteriores parámetros normativos y jurisprudenciales, se tiene que la vulneración al derecho fundamental de petición surge ante la negativa de una autoridad o de un particular, como es el caso de la accionada, de emitir una respuesta de fondo, clara, oportuna y en un término razonable, así como por no comunicar la respectiva decisión al peticionario.

## **DE LA ACTUAL EMERGENCIA SANITARIA**

El Gobierno Nacional, debido a la declaratoria de pandemia por COVID-19 por parte de la Organización Mundial de Salud, a través del Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, y en virtud de la emergencia sanitaria generada, ordenó el aislamiento preventivo obligatorio a todas las personas, desde el 25 de marzo hasta el 13 de abril de 2020, medida que fue prorrogada hasta el 1° de septiembre de la presente anualidad, a través del Decreto 1076 de 2020, con el fin de prevenir la propagación del virus, y garantizar de esa manera, los derechos fundamentales a la salud y a la vida.

Debido a lo anterior, el Gobierno Nacional mediante el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, señaló que, debido a la medida de aislamiento social, el término previsto en el art. 14 de la Ley 1437 de 2011, para resolver las diferentes peticiones, resulta insuficiente, razón por la cual, y con el fin de garantizar una respuesta *“oportuna, veraz, completa, motivada y actualizada”* a los peticionarios, fueron ampliados los términos previstos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, así:

- Toda petición será resuelta dentro de los **30 días** siguientes a su recepción.
- Las peticiones relacionadas con la entrega de documentos e información, deberá resolverse dentro de los **20 días** siguientes a su recepción.

---

<sup>4</sup> Sentencias T-238 de 2018 y T-047 de 2019

<sup>5</sup> Sentencias T-238 de 2018 y T-044 de 2019

<sup>6</sup> Sentencias T-238 de 2018 y T-044 de 2019

## **DEL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL**

El artículo 48 de la Constitución Política, dispone en primer lugar que, la seguridad social es un derecho irrenunciable, el cual debe ser garantizado a todas las personas que habiten el territorio nacional, y en segundo lugar, que es un servicio público obligatorio, prestado por el Estado a través de entidades públicas o privadas, bajo los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad<sup>7</sup>.

La H. Corte Constitucional, ha definido este derecho como el *“conjunto de medidas institucionales tendientes a brindar progresivamente a los individuos y sus familias, las garantías necesarias frente a los distintos riesgos sociales que puedan afectar su capacidad y oportunidad, en orden a generar los recursos suficientes para una subsistencia acorde con la dignidad del ser humano”*<sup>8</sup>.

## **DE LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A TRAVÉS DE LA EVALUACIÓN DE LA PÉRDIDA DE CAPACIDAD LABORAL**

Ha señalado la jurisprudencia constitucional, que la calificación de la pérdida de capacidad laboral es un derecho que le asiste a toda persona y que tiene gran relevancia, pues a través del mismo se hacen efectivos derechos fundamentales tales como la salud, seguridad social y mínimo vital, pues permite establecer a que prestaciones podrá acceder el afiliado a causa de una enfermedad o accidente, tanto de origen laboral o común.<sup>9</sup>

Así mismo, ha manifestado la H. Corte Constitucional que la vulneración a los derechos fundamentales de los usuarios, se presenta por la falta de valoración o por dilación en la misma, ya que, de no realizarse oportunamente, puede empeorar la condición de salud del asegurado.

Lo anterior, ubica a la persona en un estado de indefensión, pues la falta de calificación no le permite conocer las causas de la disminución física, como tampoco la entidad que está a cargo de las prestaciones económicas y asistenciales que devienen de su afección física.

Al respecto, también adicionó la sentencia T-876 de 2013 lo siguiente:

*“Como corolario lógico de la anterior argumentación, es preciso consignar que la inobservancia de los preceptos legales que regulan la valoración de la pérdida de la capacidad laboral, la negativa por parte de las entidades obligadas a ello a realizar la valoración de la persona cuando su situación de salud lo requiere, configuran una transgresión del derecho a la seguridad social, e igualmente se erigen en obstáculos para el goce de garantías fundamentales como la salud, la vida digna y el mínimo vital, al impedir*

---

<sup>7</sup> Sentencia T-144 de 2020. Corte Constitucional.

<sup>8</sup> Sentencia T-1040 de 2008. Corte Constitucional.

<sup>9</sup> Sentencia T-876 de 2013.

*determinar el origen de la afección y el nivel de alteración de la salud y de la pérdida de capacidad laboral del trabajador.”*

## **DEL TRÁMITE DE LA CALIFICACIÓN DE PÉRDIDA DE CAPACIDAD ANTE LAS JUNTAS REGIONALES DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ**

Como quiera que el señor MARLON OBANDO BALLEEN MARTÍNEZ, a través del derecho de petición elevado el 13 de mayo de 2021, pretende que la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA, programe fecha para la respectiva valoración, dentro del trámite de la calificación de pérdida de capacidad laboral, este Juzgado ha de remitirse al Decreto 1072 de 2015, en el cual se establece el procedimiento que se adelanta ante las juntas regionales de calificación de invalidez, para la realización del correspondiente dictamen.

El art. 2.2.5.1.34 dispone que, una vez recibida la solicitud de calificación, la Junta de Calificación de Invalidez a través del Director Administrativo y Financiero efectuará el reparto entre los médicos que integran la Junta.

Por su parte, el art. 2.2.5.1.36 de la misma normatividad prevé que, una vez el médico ponente recibe la solicitud de calificación, se surtirán las siguientes actuaciones:

1. El Director Administrativo y Financiero citará al paciente dentro de los 2 días hábiles siguientes.
2. La valoración debe surtirse dentro de los 10 hábiles siguientes, y en caso de inasistencia, al día siguiente se citará nuevamente al paciente para que se realice la evaluación dentro de los 15 días hábiles siguientes.
3. Surtida la valoración, el medico ponente dentro los 5 días hábiles valorará las pruebas y radicará la ponencia.
4. Una vez radicada la ponencia, el Director Administrativo y Financiero, agendará el caso en la siguiente audiencia privada de decisión, dentro de un término que no podrá exceder los 5 días hábiles.

El parágrafo 5° del mismo precepto, establece que *“Los términos de tiempo establecidos en el presente artículo serán sucesivos entre un trámite y el que le sigue.”*

## **DEL CASO EN CONCRETO**

No existe duda que el señor MARLON OBANDO BALLEEN MARTÍNEZ, el día 13 de mayo de 2021, presentó derecho de petición ante la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA, solicitando fecha para la asignación de la valoración, (01-fl. 13 pdf).

Por su parte, la entidad accionada señaló que, debido a un error humano involuntario, se omitió resolver la solicitud del accionante, pero que a pesar

de ello, el día 16 de junio de 2021 se emitió respuesta al requerimiento del accionante, la cual se envió al correo electrónico suministrado, (05-fls. 4 a 6 pdf).

Para soportar la anterior afirmación, la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA allegó el oficio No. LR-7027 del 16 de junio de 2021, dirigido al señor MARLON OBANDO BALLEEN MARTÍNEZ, a través del cual le informó que, el 26 de marzo hogaño el paciente radicó solicitud personal, para utilizar el dictamen en la reclamación de seguro.

Añadió la entidad accionada, que el caso fue asignado al doctor JORGE ÁLVAREZ LESMES, quien asignara fecha para la valoración médica, una vez se cuente con la agenda correspondiente, la cual se realizara vía telefónica, de acuerdo con las directrices adoptadas por la entidad, a causa de la pandemia por Covid-19.

Finalmente, le indicó al petente que luego de realizarse la valoración, se adelantara audiencia privada, en la cual se proferirá el dictamen correspondiente, (05-fls. 8 y 9 dpf).

Para este Despacho, la respuesta emitida por la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA, no resuelve de fondo la solicitud elevada por el señor MARLON OBANDO BALLEEN MARTÍNEZ, pues no le indicó con precisión y claridad, la fecha en que se llevará a cabo la valoración.

Además, es evidente que la conducta omisiva adoptada por la entidad accionada, no solo trasgrede el derecho fundamental de petición del actor, sino también el derecho a la seguridad social, como quiera que, se están desconociendo los términos previstos en el Decreto 1072 de 2015, para llevar a cabo la calificación de la pérdida de capacidad laboral.

Arriba a la anterior conclusión este Despacho, teniendo en cuenta que, el art. 2.2.5.1.36 de la norma en mención establece que, una vez el médico ponente recibe la solicitud de dictamen, el director administrativo y financiero, citará al paciente dentro de los 2 días hábiles siguientes, y la valoración deberá realizarse dentro de los 10 días hábiles siguientes.

Según la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA, la solicitud de dictamen fue radicada el 26 de marzo de 2021, es decir, que de conformidad con lo dispuesto en el art. 2.2.5.1.34 del Decreto 1072 de 2015, el reparto de la petición entre los médicos, debió surtirse a más tardar el 30 de marzo de 2021.

De manera que, a partir del 31 de marzo de 2021, la entidad accionada debió adelantar las actuaciones previstas en el art. 2.2.5.1.36 *ibídem*, no obstante, a la fecha ni siquiera se ha citado al señor BALLEEN MARTÍNEZ, para realizar

la valoración, situación que desconoce ostensiblemente sus derechos fundamentales.

Y es que permitir a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA, adelantar los trámites en los plazos que ella considere, desconocería en primer lugar, lo dispuesto en el parágrafo 5° art. 2.2.5.1.36 del Decreto 1072 de 2015, el cual prevé que los términos son sucesivos entre un trámite y otro y, en segundo lugar, los pronunciamientos de la H. Corte Constitucional, quien ha determinado la trascendencia de la valoración de pérdida de capacidad laboral, para la protección de los derechos fundamentales.

Se advierte entonces, que en el caso concreto **la acción de tutela es el mecanismo idóneo** para proteger el derecho fundamental de petición, de acuerdo con los fines para los cuales fue establecido, satisfaciendo los requisitos de procedencia formal de la acción de tutela<sup>10</sup> y en segundo lugar, a juicio de este Despacho, la entidad accionada incumplió con su deber legal de dar una respuesta de fondo a la solicitud elevada por el tutelante, razón por la cual, es evidente la **vulneración al derecho fundamental de petición**.

Por lo considerado, y en atención a las facultades ultra y extra petita con las cuales se encuentra dotado el Juez de Tutela, y que la H. Corte Constitucional en sentencia T-368 de 2017 denominó "*facultades oficiosas que debe asumir de forma activa, con el fin de procurar una adecuada protección de los derechos fundamentales de las personas*", se **TUTELARÁN** los derechos fundamentales de petición y seguridad social del señor MARLON OBANDO BALLEEN MARTÍNEZ y, en consecuencia, se **ORDENARÁ** a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA, a través de su funcionario o dependencia competente, que en el término de **CUARENTA Y OCHO (48) HORAS**, contado a partir de la notificación de la presente providencia, i) **resuelva** de fondo y de manera concreta, clara, congruente y completa, la solicitud elevada por el accionante el día 13 de mayo de 2021 (01-fl. 13 pdf), y **notifique** la decisión en legal forma; y ii) **surta** el trámite de calificación de pérdida de capacidad laboral del tutelante, respetando los términos establecidos en el art. 2.2.5.1.36 del Decreto 1072 de 2015.

### DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO DOCE MUNICIPAL DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE BOGOTÁ D.C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### RESUELVE

**PRIMERO: TUTELAR** los derechos fundamentales de petición y seguridad social del señor MARLON OBANDO BALLEEN MARTÍNEZ, vulnerados por la

---

<sup>10</sup> 01-Folio 13 pdf.

JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA, conforme a lo expuesto en la parte considerativa de este fallo.

**SEGUNDO: ORDENAR** a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA, a través de su funcionario o dependencia competente, que en el término de **CUARENTA Y OCHO (48) HORAS**, contado a partir de la notificación de la presente providencia, **resuelva** de fondo y de manera concreta, clara, congruente y completa, la solicitud elevada por el accionante el día 13 de mayo de 2021 (01-fl. 13 pdf), y **notifique** la decisión en legal forma.

**TERCERO: ORDENAR** a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA, a través de la dependencia o funcionario competente, que en el término de **CUARENTA Y OCHO (48) HORAS**, contado a partir de la notificación de la presente providencia, **surta** el procedimiento de calificación de pérdida de capacidad laboral del señor MARLON OBANDO BALLEEN MARTÍNEZ, respetando los términos establecidos en el art. 2.2.5.1.36 del Decreto 1072 de 2015.

**CUARTO: NOTIFÍQUESE** la presente providencia de conformidad con lo establecido en el artículo 30 del decreto 2591 de 1991, en concordancia con el artículo 5° del Decreto 306 de 1992.

**QUINTO:** En caso de que la presente sentencia no sea impugnada, por Secretaría **REMÍTASE** el expediente a la H. Corte Constitucional, para que se surta el trámite eventual de revisión.

**CÚMPLASE.**

**Firmado Por:**

**DEICY JOHANNA VALERO ORTIZ  
JUEZ  
JUEZ - JUZGADO 012 PEQUEÑAS CAUSAS  
LABORALES  
DE LA CIUDAD DE BOGOTA, D.C.-SANTAFE DE BOGOTA 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:  
**e984486067de6e0d4b774b9942a14898963f0ce40379339d7234753d  
90c0bd74**

Documento generado en 24/06/2021 03:44:56 PM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**