



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

Consejo Superior de la Judicatura  
JUZGADO TREINTA Y SIETE CIVIL  
MUNICIPAL DE BOGOTÁ D.C.  
Cundinamarca

Bogotá, D. C., treinta (30) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

<b>Referencia:</b>	Acción de tutela
<b>Radicado:</b>	11001-4003-037-2022-01155-00
<b>Accionante:</b>	NATALIA SALAZÁR WILCHES mediante apoderada judicial
<b>Accionado:</b>	JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA
<b>Providencia:</b>	Sentencia de tutela de primera instancia.

De conformidad con lo preceptuado en el Decreto 2591 de 1991 y, dentro del término consagrado en el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia, procede este Despacho a decidir la acción de tutela instaurada por Natalia Salazar Wilches, mediante apoderada judicial, en contra de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá D.C. y Cundinamarca.

## I. ANTECEDENTES

La accionante formula acción de tutela por considerar que la accionada ha vulnerado sus derechos fundamentales, basándose en los siguientes hechos:

- La accionada realizó valoración a la señora Natalia Salazar Wilches el 25 de agosto de 2022.
- El 30 de agosto de 2022, la accionante aportó a la junta accionada los documentos requeridos para la emisión del dictamen.
- Teniendo en cuenta que había transcurrido un tiempo considerable, radicó petición el 11 de octubre de 2022 ante la junta accionada solicitando la notificación del dictamen.
- A la fecha ha transcurrido más de un mes desde que su representada tuvo la valoración y aún no se ha notificado su dictamen de calificación de pérdida de capacidad laboral, situación que impide que su representada pueda reclamar en el caso de que sea favorable el porcentaje, la pensión de invalidez ante el fondo de pensiones.

## II. DERECHOS PRESUNTAMENTE VIOLADOS

Aduce el promotor de la acción constitucional que la entidad accionada vulnera el derecho fundamental a la seguridad social, mínimo vital y debido proceso. Solicita la tutela de sus derechos y que, en consecuencia, que “se ordene a la accionada a notificar inmediatamente el dictamen de calificación de pérdida de capacidad laboral” a la accionante.

## III. ACTUACIÓN PROCESAL

La presente acción de tutela fue admitida el 16 de noviembre de 2022, disponiendo notificar a la accionada JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

Consejo Superior de la Judicatura  
JUZGADO TREINTA Y SIETE CIVIL  
MUNICIPAL DE BOGOTÁ D.C.  
Cundinamarca

INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C. Así mismo, se dispuso vincular de oficio a: COMPENSAR E.P.S., ADRES -ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD, A LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, SECRETARÍA DISTRITAL DE SALUD -FONDO FINANCIERO DISTRITAL DE SALUD, SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, JUNTA NACIONAL DE INVALIDEZ con el objeto de que dicha dependencia se manifestara sobre cada uno de los hechos descritos en la tutela.

#### IV. CONTESTACIÓN A LA TUTELA

La respuesta emitida por la entidad accionada y vinculadas reposan en el expediente digital.

#### V. CONSIDERACIONES.

##### 1. De la competencia.

Es competente este Despacho Judicial para proferir sentencia en esta acción de tutela con fundamento en el artículo 86 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991.

##### 2. Problema jurídico

Corresponde al Despacho establecer si: ¿la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá D.C. y Cundinamarca ha lesionado el derecho a la seguridad social de la accionante toda vez que no ha expedido el dictamen de calificación de invalidez, de conformidad con las etapas y términos establecidos en los artículos 2.2.5.1.35. y 2.2.5.1.36. del DUR 1072 de 2015 y, en esa medida, no ha notificado el dictamen emitido, el cual es un documento necesario para la reclamación de la pensión de invalidez?

De conformidad con las pruebas que obran en el expediente, la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá D.C. y Cundinamarca sí ha lesionado el derecho a la seguridad social de la accionante toda vez que no ha expedido el dictamen de calificación de invalidez, de conformidad con las etapas y términos establecidos en los artículos 2.2.5.1.35. y 2.2.5.1.36. del DUR 1072 de 2015 y, en esa medida, no ha notificado el dictamen emitido, el cual es un documento necesario para la reclamación de la pensión de invalidez, *“en caso de que sea favorable el porcentaje”*.

##### 3. Marco legal y jurisprudencial

(i) Según el artículo 16 de la ley 1562 de 2012, las Juntas Regionales y Nacional de Calificación de invalidez son organismos del Sistema de la Seguridad Social del orden nacional, de creación legal, adscritas al Ministerio de Trabajo con



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

Consejo Superior de la Judicatura  
JUZGADO TREINTA Y SIETE CIVIL  
MUNICIPAL DE BOGOTÁ D.C.  
Cundinamarca

personería jurídica, de derecho privado, sin ánimo de lucro, de carácter interdisciplinario, sujetas a revisoría fiscal, con autonomía técnica y científica en los dictámenes periciales, cuyas decisiones son de carácter obligatorio, sin perjuicio de la segunda instancia que corresponde a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, respecto de las regionales y conforme a la reglamentación que determine el Ministerio de Trabajo.

(ii) El Decreto único Reglamentario 1072 de 2015 reglamenta la forma en que estos organismos profieren los dictámenes de calificación de invalidez. Dicha reglamentación incluye los tiempos para que se agote cada una de las etapas desde que el caso es asignado al médico sustanciador hasta que el proyecto de dictamen es presentado en audiencia privada a la Junta de Calificación de Invalidez para su aprobación. Seguidamente se reglamenta lo referido al contenido del dictamen y la forma y plazos de notificación del dictamen a todas las partes interesadas.

(iii) De conformidad con el artículo 17 de la Ley 1562 de 2012, las Juntas de Calificación de Invalidez determinan mediante un examen la pérdida de capacidad laboral. Esta labor ha sido catalogada por la Corte Constitucional, como un “servicio esencial en materia de seguridad social”<sup>1</sup>. El pronunciamiento de la Junta es un servicio esencial en materia de seguridad social en la medida en que, el dictamen de calificación de invalidez y pérdida de capacidad laboral permite el acceso a otras prestaciones del sistema de seguridad social integral. Como lo ha señalado la Corte Constitucional, las decisiones de ese órgano -refiriéndose a las Juntas de Calificación de Invalidez- 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 a que se ha hecho alusión”<sup>2</sup>.

#### 4. Caso Concreto

Natalia Salazar Wilches, actuando a través de apoderada judicial, promueve acción de tutela contra la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ D.C. Y CUNDINAMARCA para que se ordene a la accionada notificar inmediatamente el dictamen de calificación de pérdida de capacidad laboral a su representada.

La entidad encartada JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA, al momento de contestar la acción de tutela manifestó: “Solicito a esta honorable despacho no prosperen las pretensiones elevadas, en razón a que esta Junta Regional el día 25 de agosto de 2022, llevo

<sup>1</sup> Corte Constitucional, sentencia C-164-2000, citada en la sentencia T-400-2017 de la misma Corporación.

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-265 de 2018.



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

Consejo Superior de la Judicatura  
JUZGADO TREINTA Y SIETE CIVIL  
MUNICIPAL DE BOGOTÁ D.C.  
Cundinamarca

a cabo la valoración médica y psicológica al accionante, y luego de estudiar las pruebas y documentos suministrados, se procedió a agendar el caso para ser presentado en audiencia privada **que se llevará a cabo en los próximos días por parte de la sala tercera de decisión**, en consecuencia, una vez se emita el dictamen de calificación requerido se notificará o comunicará personalmente a las partes legalmente interesadas del dictamen de acuerdo al Artículo 2.2.5.1.39 del Decreto 1072 del 2015. El día 11 de octubre la paciente radica petición, la cual fue resuelta y notificada a la paciente. (ver adjunto). Es de resaltar, que esta Junta Regional se encuentra garantizando cada una de las etapas encaminadas a la emisión del dictamen. **La demora en proferir el dictamen** obedece al alto volumen de trabajo que tienen los médicos que integran cada una de las salas de decisión (valorando pacientes, proyectando ponencias, emitiendo calificaciones, sustentándolas a los demás miembros de la sala de decisión para aprobar la decisión, revisión de los recursos de reposición, sustentación de los mismos, concesión de los recursos de alzada, asistencia a audiencias judiciales y demás funciones propias del cargo), que generaron demora justificada en resolver el caso”.

De la vista efectuada al expediente de tutela el juzgado encuentra que:

(a) El 25 de agosto de 2022 se llevó a cabo la valoración médica y psicológica a la accionante por parte de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca.

(b) Posteriormente el galeno ponente solicitó a la señora Natalia Salazar Wilches los siguientes documentos: “VALORACIÓN POR OFTALMOLOGÍA, CAMPIMETRÍA, VALORACIÓN POR PSIQUIATRÍA Y NEUROLOGÍA” (numeral 6, artículo 2.2.5.1.36., DUR 1072 de 2015).

(c) El requerimiento fue atendido por la accionante.

(d) En el informe rendido por la Junta de Calificación de Invalidez y dirigido a este despacho judicial el 18 de noviembre de 2022 se señaló, por un lado, “actualmente el caso está siendo objeto de revisión exhaustiva de los documentos en su totalidad y finalmente, **se programará el caso para presentarse en audiencia privada**”.

Por el otro lado, en el mismo documento señaló que “**se procedió a agendar el caso para ser presentado en audiencia privada que se llevará a cabo en los próximos días por parte de la sala tercera de decisión**”.

(e) En la respuesta a la petición elevada por la accionante, la cual fue remitida el mismo 18 de noviembre de 2022, se señaló “**que se programará el caso para presentarse en audiencia privada, en donde, de ser aprobado el proyecto de calificación se emitirá dictamen que contendrá los fundamentos de hecho y de derecho observados por el ponente para definir la calificación**”.

(f) De la lectura de estos dos documentos que reposan en el expediente, se advierte que no resulta claro si para el momento de este fallo se ha dado cumplimiento al numeral 8, artículo 2.2.5.1.36. del DUR 1072 de 2015, esto es,



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

Consejo Superior de la Judicatura  
JUZGADO TREINTA Y SIETE CIVIL  
MUNICIPAL DE BOGOTÁ D.C.  
Cundinamarca

si se ha agendado o no el caso para ser llevado a la audiencia privada de que trata el artículo 2.2.5.1.37. del DUR 1072 de 2015. Como se vio, la respuesta de la Junta de Calificación de Invalidez es incluso contradictoria. Lo anterior es especialmente relevante si se tiene en cuenta que la norma señala que 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.

**(g)** La Junta de calificación de invalidez presentó unas explicaciones para justificar que no se haya expedido el dictamen de calificación de invalidez. Explicó que ello se debe al alto volumen de trabajo que tienen los médicos que integran cada una de las salas de decisión (valorando pacientes, proyectando ponencias, emitiendo calificaciones, sustentándolas a los demás miembros de la sala de decisión para aprobar la decisión, revisión de los recursos de reposición, sustentación de los mismos, concesión de los recursos de alzada, asistencia a audiencias judiciales y demás funciones propias del cargo), razón por la cual considera que existe *“una demora justificada en resolver el caso”*. Sin embargo, no allegó pruebas que sustentaran estas justificaciones. Así las cosas, está demostrada la *“demora”* reconocida en la contestación de la acción de tutela y no se encuentra justificada tal circunstancia. Lo anterior cobra mayor relevancia si ni siquiera la entidad accionada pudo explicar con claridad la etapa en el cual se encuentra el trámite.

El comportamiento de la Junta de Calificación de Invalidez, relativo a que no haya agotado el procedimiento en los términos establecidos por el Decreto Reglamentario es lo que ha impedido que se expida el dictamen pericial y, en consecuencia, que no se haya notificado a la accionante el resultado de la calificación para que pueda continuar con el trámite correspondiente relacionado con la pensión de invalidez. Como lo señaló la accionante, *“dicha situación (...) impide que (...) pueda reclamar, en el caso de que sea favorable el porcentaje, la pensión de invalidez ante el fondo de pensiones”*.

Para este despacho, la anterior circunstancia lesiona el derecho fundamental a la seguridad social de la accionante, puesto que el dictamen de las juntas de calificación de invalidez son documentos obligatorios para el reconocimiento de prestaciones del sistema de seguridad social, como la pensión de invalidez. De manera que, sin ellos los interesados no pueden continuar con los trámites pertinentes para el reconocimiento de prestaciones asistenciales del Sistema de Seguridad Social en Salud. Lo anterior cobra mayor relevancia si se tiene en cuenta que, la Junta de Calificación de Invalidez ni siquiera explicó con claridad la etapa procesal en la cual se encuentra el trámite y, por el contrario, sí aceptó que ha habido *“demoras”* en la expedición del dictamen de calificación de invalidez y que por ello no se ha expedido.

Así las cosas, se concederá el amparo suplicado, para ordenarle a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá D.C. y Cundinamarca, que en el término máximo UN DÍA (1) día, contado al partir del día siguiente a la notificación de esta sentencia, adelante las gestiones pertinentes para continuar con el trámite de calificación de invalidez descrito en el artículo 2.2.5.1.36. del Decreto 1072 de 2015, esto es, si no lo hubiera hecho, proceda *“a agendar el caso para*



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

Consejo Superior de la Judicatura  
**JUZGADO TREINTA Y SIETE CIVIL  
MUNICIPAL DE BOGOTÁ D.C.**  
Cundinamarca

*ser presentado en audiencia privada*” de la junta de calificación de invalidez, de conformidad con el numeral 8 del referido artículo, de manera que se puedan agotar las etapas subsiguientes para la expedición del dictamen de calificación de invalidez.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO TREINTA Y SIETE CIVIL MUNICIPAL DE BOGOTÁ D. C.**, en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

### FALLA

**PRIMERO: TUTELAR** el derecho fundamental a la seguridad social de **NATALIA SALAZAR WILCHES**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

**SEGUNDO: ORDENAR A LA JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA** que, en el término máximo de UN DÍA (1) día, contado a partir del día siguiente a la notificación de esta sentencia, adelante las gestiones pertinentes para continuar con el trámite de calificación de invalidez de **NATALIA SALAZAR WILCHES** descrito en el artículo 2.2.5.1.36. del Decreto 1072 de 2015, esto es, si no lo hubiera hecho, proceda “a *agendar el caso para ser presentado en audiencia privada*” ante la **JUNTA DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ**, de conformidad con el numeral 8 del referido artículo, de manera que se pueda agotar las etapas subsiguientes para la expedición del dictamen de calificación de invalidez. El cumplimiento de esta orden judicial deberá ser puesto en conocimiento de este juzgado.

**TERCERO: ADVERTIR** a **LA JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA** que, de no dar cumplimiento a las órdenes emitidas en este fallo, se hará acreedora a las sanciones establecidas en los artículos 52 y 53 del Decreto 2591 de 1991 que contemplan un mecanismo para verificar el cumplimiento de las ordenes de tutela y, de ser el caso, imponer las sanciones a las que hubiere lugar, señalando para tal fin, no solo el arresto y la multa, sino investigación de tipo penal por el desacato al fallo de la tutela, pues, es obligación del funcionario judicial comunicar a las autoridades correspondientes la infracción a tales normas.

**CUARTO:** Notificar esta decisión a los interesados, por el medio más expedito posible (artículo 30 Decreto 2591 de 1991).

**QUINTO:** En caso de no ser impugnada la presente decisión, envíese las presentes diligencias a la Corte Constitucional para eventual revisión, conforme a lo determinado en el inciso segundo del artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

Consejo Superior de la Judicatura  
JUZGADO TREINTA Y SIETE CIVIL  
MUNICIPAL DE BOGOTÁ D.C.  
Cundinamarca

**SEXTO:** Una vez regrese la tutela de la Honorable Corte Constitucional - *excluida de revisión*-, sin necesidad de ingresar el expediente al Despacho, por Secretaría archívense las diligencias.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**ELIANA MARGARITA CANCHANO VELÁSQUEZ**  
**Juez**

Firmado Por:

Eliana Margarita Canchano Velásquez

Juez

Juzgado Municipal

Civil 037

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: **c4bc60cd5b362c702ceb959daf202a114bb22c8fd122247e8cf43068608f09c7**

Documento generado en 30/11/2022 09:23:30 PM

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