



Barranquilla, doce (12) de noviembre de dos mil veinte (2020).

**PROCESO:** 08001-40-53-003-2020-00390-00

**ACCIONANTE:** JUAN DE JESUS BAUTISTA PARRA.

**ACCIONADO:** JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DEL ATLÁNTICO.

### **ACCION DE TUTELA:**

Procede el Despacho, a decidir la presente acción de tutela impetrada por el señor JUAN DE JESUS BAUTISTA PARRA, actuando en nombre propio, en contra de la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DEL ATLÁNTICO, por la presunta violación a sus derechos fundamentales a la salud, a la seguridad social, a la vida, al salario mínimo, al debido proceso, a la protección especial de las personas de la tercera edad.

## **1 ANTECEDENTES**

### **1.1 SOLICITUD**

El señor JUAN DE JESUS BAUTISTA PARRA, actuando en nombre propio, solicita se amparen sus derechos fundamentales a la salud, a la seguridad social, a la vida, al salario mínimo, al debido proceso, a la protección especial de las personas de la tercera edad y en consecuencia se ordene a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DEL ATLÁNTICO, a modificar la fecha de estructuración de invalidez del Dictamen N° 31076 del 17 de diciembre de 2019, teniendo como fecha de estructuración el año 2009.

### **1.2. HECHOS Y ARGUMENTOS DE DERECHO**

En el caso de la referencia las pretensiones del actor, se fundamenta en los hechos que se resumen a continuación.

**1.2.1** Comenta que, nació el 13 de agosto de 1942, tiene cotizadas en Colpensiones 800.14 semanas y padece de gonartrosis primaria, bilateral, hipertensión esencial primaria, traumatismo de tendón de Aquiles, ceguera de un ojo, hipoacusia neurosensorial bilateral.

**1.2.2** Afirma que su salud cada día se deteriora más, además que vive en una precaria situación económica, ya que no se encuentra pensionado; por lo que su subsistencia la encuentra en la caridad pública.

**1.2.3** Señala que desde el 2009 padece de catarata senil y desde el 2013 no se puede valer por sí mismo.

**1.2.4** Expone que solicitó pérdida de capacidad laboral/ocupacional bajo el radicado N° 2018-15954251 del 17 de diciembre de 2018, ante COLPENSIONES; siendo requerido el 17 de marzo de 2019 por dicha entidad para presentar exámenes adicionales.

**1.2.5** Comenta que el día 25 de abril de 2019, entregó los exámenes médicos radicados bajo el N° 2019\_5358292 y el día 14 de marzo de 2019, asistió a cita de valoración de pérdida de capacidad laboral/ocupacional.



**1.2.6** Sostiene que el 9 de septiembre de 2019, se emitió Dictamen N° DL-2258 del 09 de septiembre de 2019, determinando una pérdida de capacidad laboral el 54.71% de origen común y fecha de estructuración 5 de mayo de 2019.

**1.2.7** Relata que el día 30 de septiembre de 2019, interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación por inconformidad en la fecha de estructuración; siendo valorando el 17 de diciembre de 2019, por la Junta Regional de Calificación de Invalidez, que mediante Dictamen N° DML-2258 del 17 de diciembre de 2019, determinó una Pérdida de Capacidad Laboral del 54.71% con fecha de estructuración del 20 de noviembre de 2018.

**1.2.8** Que el día 3 de enero de 2020, interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación contra el Dictamen de la Junta Regional de Calificación de Invalidez y mediante Dictamen N° 4982777-32065 del 13 de octubre de 2020 la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, confirmó en todas sus partes el Dictamen proferido por la Junta Regional.

### **1.3. ACTUACION PROCESAL**

Por llenar los requisitos de Ley, esta Agencia Judicial mediante auto de fecha 29 de octubre de 2020, procedió a admitir la presente acción de tutela en contra de la JUNTA REGIONAL DE INVALIDEZ DEL ATLÁNTICO y como consecuencia de ello se vinculó por pasiva a COLPENSIONES y a la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACION DE INVALIDEZ y a COOMEVA EPS S.A.

### **1.4. CONTESTACION DE LAS ENTIDADES ACCIONADAS Y/O VINCULADAS.**

#### **1.4.1. CONTESTACIÓN DE LA ACCIONADA, JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DEL ATLÁNTICO.**

La JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DEL ATLÁNTICO, a través del Director Administrativo y Financiero, rindió informe manifestando que, revisado el expediente del actor pudieron evidenciar que la AFP COLPENSIONES, radicó el caso ante esa Junta, para dirimir la controversia de la Pérdida de Capacidad Laboral, pronunciándose con el Dictamen N° 31076 de fecha 17/12/2019, en el que le otorgó una pérdida de capacidad laboral de 54.71% de enfermedad común y fecha de estructuración 20 de noviembre de 2011, el cual fue notificado a todas las partes interesadas en el proceso.

Esboza que, el actor interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación contra el Dictamen N° 31076; y mediante audiencia privada el día 03/02/2020 resolvieron el recurso de reposición ratificando en todas sus partes el Dictamen N° 31076.

Finalmente, indica que mediante Oficio N° 0068-20 del 16/09/2020, realizó el envío del expediente a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez y a la fecha el expediente se encuentra en Junta Nacional.

#### **1.4.2. CONTESTACIÓN DE LA VINCULADA, COLPENSIONES.**



COLPENSIONES, a través de la Directora de Acciones Constitucionales, rindió informe manifestando que, la pretensión no puede ser atendida por esa entidad, por no resultar de su competencia administrativa o funcional.

#### **1.4.3. CONTESTACIÓN DE LA VINCULADA, COOMEVA EPS.**

COOMEVA EPS, rindió informe, alega la falta de legitimación en la causa, argumentando que han cumplido con sus responsabilidades, y es la accionada quien está obligado a cumplir con sus responsabilidades.

#### **1.4.4. CONTESTACIÓN DE LA VINCULADA, JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ.**

La presente acción fue puesta en conocimiento de la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ, guardando silencio.

#### **1.5. PRUEBAS DOCUMENTALES**

En el trámite de la acción de amparo se aportaron como pruebas documentales relevantes, las siguientes:

- Copia Registro Civil de Nacimiento.
- Historia Laboral Colpensiones.
- Declaración extrajuicio.
- Oficio N° BZZ2018-5358292 del 25 de abril de 2019.
- Copia del Dictamen N° DML-2258 del 09 de septiembre de 2019.
- Copia del Dictamen de la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Atlántico.
- Copia Decisión del Recurso de Reposición por parte de la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Atlántico.
- Copia Dictamen N° 4982777-32065 de fecha 13/10/2020, la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.
- Informe de la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Atlántico.

#### **1.7. CARÁCTER SUBSIDIARIO DE LA TUTELA Y SU PROCEDENCIA**

Es claro que nuestra Constitución Política Nacional de 1.991, contiene mecanismos específicos de protección efectiva de los derechos y libertades fundamentales en el llamado Estado Social, en el que aparece registrado en su artículo 86 la Acción de Tutela, como un elemento tendiente a la protección de los derechos y libertades fundamentales mediante un procedimiento judicial preferente y sumario, eminentemente judicial que debe ser resuelto en un término improrrogable de diez días hábiles. Así mismo, establece que:

*“esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otros medios de defensa judicial, salvo que aquellas se utilicen como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.*

En el inciso final de la norma citada, el constituyente faculta al legislador para establecer los casos en que la acción procede contra las entidades públicas, cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes se encuentran en estado de subordinación o indefensión.

## **2 CONSIDERACIONES DEL JUZGADO**

Palacio de Justicia, Calle 40 No. 44-80 Piso 7° Centro Cívico  
Telefax: 3885005 Ext 1061. [cmun03ba@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:cmun03ba@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
Barranquilla – Atlántico. Colombia



## 2.1 COMPETENCIA

Este Juzgado es competente, para conocer de la presente acción de tutela, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 86, de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con el artículo 37, inciso 1º del Decreto 2591 de 1991.

## 2.2 EL PROBLEMA JURIDICO

Para decidir sobre el caso expuesto, corresponde al Despacho analizar si la entidad accionada al emitir el dictamen de pérdida de capacidad laboral del actor, vulneró sus derechos fundamentales la salud, a la seguridad social, a la vida, al salario mínimo, al debido proceso, a la protección especial de las personas de la tercera edad.

Para resolver el problema jurídico suscitado es necesario hacer referencia al (i) El debido proceso en los dictámenes proferidos por las juntas de calificación de invalidez (ii) Caso concreto.

### **(i) El debido proceso en los dictámenes proferidos por las juntas de calificación de invalidez.**

La expedición de los dictámenes de pérdida de la capacidad laboral que son proferidos por las juntas de calificación de invalidez, están regidos por el procedimiento establecido en los artículos 38 a 43 de la Ley 100 de 1993 y en el capítulo III del Decreto 2463 de 2001, que establece las siguientes etapas: “Allí se consagran reglas atinentes a la competencia de las juntas de calificación de invalidez (art.22); rehabilitación previa para solicitar el trámite (art. 23); presentación de la solicitud (art. 24); documentos que se deben allegar a la solicitud de calificación (art.25); solicitudes incompletas (art.26); reparto, sustanciación, ponencia, quórum y decisiones (arts. 27 a 29); audiencia y dictamen (arts. 30 y 31); notificación del dictamen y recursos (arts.32 a 34); procedimiento para el trámite del recurso de apelación (art. 35); práctica de exámenes complementarios (art.36); pago de gastos de traslado, valoraciones por especialistas y exámenes complementarios (art. 37); participación en las audiencias privadas (art. 38); inasistencia de pacientes (art. 39), y controversias sobre dictámenes (art. 40)”.

En sentencia T-093 de 2016 la Honorable Corte Constitucional, acercó del tema preciso que:

*“Esta Corporación al desarrollar las normas mencionadas anteriormente ha establecido cuatro reglas, las cuales deben ser observadas por las Juntas de Calificación al momento de expedir los dictámenes de pérdida de la capacidad laboral.*

*La primera regla establece que el trámite de calificación sólo puede adelantarse una vez se haya terminado la rehabilitación integral y el tratamiento o se compruebe la imposibilidad de realizarlo. Para esto, es indispensable allegar el certificado correspondiente de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 23 y 25-3 del Decreto 2463 de 2001.*

*(...)*

*El segundo parámetro establece que la valoración para determinar el estado de salud de la persona sea completa e integral; lo anterior implica el deber de las juntas*



*de realizar un examen físico y el estudio de la historia clínica del paciente (artículo. 28 Decreto 2463 de 2001).*

*Las EPS, las AFP o los beneficiarios, según corresponda, deben aportar la historia clínica, los exámenes diagnósticos, evaluaciones técnicas y demás relevantes; la certificación sobre el proceso de rehabilitación integral, cuando haya lugar; y los certificados de cargos y labores, cuando se requiera (Artículo 25 a del Decreto 2463 de 2001). Cuando se presenten solicitudes incompletas, las Juntas tienen la obligación de indicar al peticionario cuáles son los documentos faltantes, para que éstos completen la información. Si una vez iniciado el estudio se evidencia la ausencia de documentos, la Junta deberá requerirlos por escrito a quien se encuentre en la posibilidad de aportarlos o al peticionario.*

*Cuando el dictamen haya sido emitido sin tener todos los documentos necesarios, el interesado podrá posteriormente presentar una nueva solicitud, evento en el cual se iniciará nuevamente el trámite (Artículo 26 del Decreto 2463 de 2001).*

*La tercera regla señala que si bien los dictámenes de pérdida de la capacidad laboral no son considerados actos administrativos, los mismos deben estar debidamente motivados; esto implica que el dictamen debe contener los fundamentos de hecho y de derecho. Los fundamentos de hecho son los que tienen relación con la ocurrencia de determinada contingencia, esto supone la valoración de la historia clínica, reportes, exámenes médicos periódicos y todo aquello que pueda servir de prueba para certificar una determinada relación causal entre la patología y el trabajo desempeñado, tales como certificado de cargos, actividades laborales, funciones, manejo de equipos, entre otros. Los fundamentos de derecho son todas las normas que son aplicables al caso concreto[34].*

*Así mismo, la jurisprudencia constitucional y la ley, han definido las pautas bajo las cuales los miembros de las juntas de calificación de invalidez deben proferir sus dictámenes. Por ejemplo, el artículo 2, del Decreto 2463 de 2001 sostiene:*

*“La actuación de los integrantes de la junta de calificación de invalidez estará regida por los postulados de la buena fe y consultará los principios establecidos en la Constitución Política y en la Ley 100 de 1993, las disposiciones del Manual único para la Calificación de la Invalidez, así como las contenidas en el presente decreto y demás normas que lo complementen, modifiquen, sustituyan o adicionen”.*

*En el mismo sentido, el artículo 31 del Decreto 2463 de 2001, prescribe que los dictámenes emitidos por las juntas de calificación de invalidez “deben contener las decisiones expresas y claras sobre el origen, fecha de estructuración y calificación porcentual de pérdida de la capacidad laboral”.*

*La última regla supone un respeto por el derecho de defensa y contradicción de los interesados, de tal manera que se les brinde la posibilidad de controvertir todos los aspectos relacionados con el dictamen. (Artículos 11, 35 y 40 del Decreto 2463 de 2001)”.*

## **2.2. Consideraciones sobre el caso concreto.**

En el presente caso se observa que lo pretendido por la actora, es controvertir el Dictamen expedido por la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DEL ATLÁNTICO, que dictaminó una pérdida de capacidad laboral del 54,71 de origen de enfermedad común con una fecha de estructuración 20/11/2018.



Según el artículo 4° del Decreto 1352 de 2013, a través del cual se reglamenta la organización y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez, estas deben emitir dictámenes de naturaleza técnica, es decir, dichas entidades deben ceñirse al Manual Único de Calificación de Invalidez, expedido por el Gobierno Nacional, vigente a la fecha de calificación, el cual deberá contener los criterios técnicos-científicos de evaluación y calificación de pérdida de capacidad laboral porcentual por sistemas ante una deficiencia, discapacidad e invalidez que hayan generado secuelas como consecuencia de una enfermedad o accidente<sup>3</sup>.

El Gobierno Nacional expidió el Decreto Reglamentario 917 de 1999, donde se establecieron las pautas para calificar el origen y el grado de pérdida de la capacidad laboral como consecuencia de la enfermedad o del accidente; sin embargo, dicha normatividad fue derogada por el Decreto Número 1507 del 12 de agosto de 2014, a través del cual se expide el nuevo Manual único para calificación de la pérdida de la capacidad laboral y ocupacional.

Así mismo, el Decreto 1352 de 2013, por el cual se reglamenta la organización y funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez, ha señalado que la Junta Regional de Calificación de Invalidez decide en primera instancia las controversias sobre las calificaciones en primera oportunidad de origen y la pérdida de la capacidad laboral u ocupacional y su fecha de estructuración, así como la revisión de la pérdida de capacidad laboral y estado de invalidez, mientras que la Junta Nacional de Calificación se ocupa de decidir en segunda instancia los recursos de apelación interpuestos contra los dictámenes de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, sobre el origen, estado de pérdida de la capacidad laboral, fecha de estructuración y revisión de la pérdida de capacidad laboral y estado de invalidez.

De conformidad con lo anterior puede concluirse que, si la persona calificada no se encuentra de acuerdo con el dictamen proferido por la Junta de Calificación Regional, dicha decisión es susceptible de recurso de reposición ante la misma entidad que profirió la decisión, y/o recurso de apelación ante el superior jerárquico, para que sea examinado por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

Ahora bien, una vez adoptada la decisión de segunda instancia por la Junta Nacional de Calificación de invalidez, acorde con el artículo 44 del Decreto 1352 de 2013 las controversias que surjan sobre dicho dictamen, deben ser "*dirimidas por la Justicia Laboral Ordinaria de conformidad con lo previsto en el código procesal del trabajo y seguridad social mediante demanda promovida contra el dictamen de la junta correspondiente*".

Corresponde entonces determinar por parte de este Despacho como Juez constitucional, si ese mecanismo judicial ordinario es idóneo para resolver la controversia o si, por el contrario, se revela inidóneo o inadecuado para resolver el fondo del asunto sin causar un perjuicio irremediable al actor, lo que habilitaría la decisión, bien en forma transitoria ora de carácter definitivo a través de este medio residual y subsidiario.

Para hacer ese primer análisis de la procedencia de la tutela ante la evidente existencia de la vía ordinaria laboral para resolver el conflicto, resulta obligado más que estudiar las bondades o desventajas del procedimiento ordinario, verificar si el accionante se encuentra en una condición de sujeto de especial protección constitucional, toda vez que allí es donde se empieza a evidenciar la insuficiencia del mecanismo judicial ordinario, ello, por cuanto la misma Corte Constitucional ha señalado que la condición



de sujeto de especial protección constitucional -especialmente en el caso de las personas de la tercera edad (Art. 46 C.P.), los discapacitados (Art. 47 C.P.) y las mujeres cabeza de familia (Art. 43 C.P.)-, así como la circunstancia de debilidad manifiesta en la que se encuentre el CICCi0110111C, permiten presumir que los medios ordinarios de defensa judicial no son idóneos.

Pues bien, al respecto debe señalarse que la pérdida de capacidad del actor supera el 50%, padece de enfermedades que afectan de manera grave su calidad de vida y si bien no es una persona de la tercera edad, por no superar la expectativa de vida oficialmente reconocida en Colombia, si se trata de un adulto mayor, lo que, a criterio de este Despacho, habilita emitir decisión de fondo al presumirse la falta de idoneidad del mecanismo ordinario.

El actor reprocha en sede de tutela la fecha de estructuración de la pérdida de capacidad laboral, pues considera que desde el 2009 padece de catarata senil y ya desde el año 2013, no podía valerse por sí mismo.

Ahora bien, se tiene acreditado lo siguiente:

- Mediante Dictamen N° 31076 del 17 de diciembre de 2019, la Junta Regional de Calificación del Atlántico, calificó la pérdida de capacidad laboral del actor en 54,71%, de origen común y con una fecha de estructuración del 20 de noviembre de 2018, el cual fue debidamente notificado al actor.
- El 03 de febrero de 2020, la Junta Regional de Calificación del Atlántico, resolvió el recurso de reposición ratificando en todas sus partes el Dictamen.
- Mediante Oficio del 16 de septiembre de 2020, el expediente fue remitido a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.
- En Dictamen N° 4982777-32065 de fecha 13/10/2020, la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, resolvió la alzada, confirmando el Dictamen de la Junta Regional de Calificación de Invalidez.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 3° del Decreto 1507 de 2014, se entiende:

*“por fecha de estructuración, como la fecha en que una persona pierde un grado o porcentaje de su capacidad laboral u ocupacional, de cualquier origen, como consecuencia de una enfermedad o accidente, y que se determina con base en la evolución de las secuelas que han dejado éstos.*

*Para el estado de invalidez, esta fecha debe ser determinada en el momento en el que la persona evaluada alcanza el cincuenta por ciento (50%) de pérdida de la capacidad laboral u ocupacional.*

*Esta fecha debe soportarse en la historia clínica, los exámenes clínicos y de ayuda diagnóstica y puede ser anterior o corresponder a la fecha de la declaratoria de la pérdida de la capacidad laboral. Para aquellos casos en los cuales no exista historia clínica, se debe apoyar en la historia natural de la enfermedad. En todo caso, esta fecha debe estar argumentada por el calificador y consignada en la calificación.*



*Además, no puede estar sujeta a que el solicitante haya estado laborando y cotizando al Sistema de Seguridad Social Integral.”*

Así las cosas, descendiendo al caso bajo estudio, de las pruebas arrojadas por las partes, el Despacho no advierte vulneración al debido proceso, por cuanto los Dictámenes reprochados, se ciñeron a los parámetros del historial clínico, examen físico, estudios clínicos o resultados de pruebas objetivas y antecedentes funcionales o evaluación.

Frente a ello, es menester anotar que como lo establece el artículo en cita la fecha de estructuración, no corresponde a la fecha en que el actor empezó a padecer de determinadas patologías, sino al momento en que la persona evaluada alcanza el cincuenta por ciento (50%) de pérdida de la capacidad laboral u ocupacional.

En ese orden de ideas, debe señalar el Despacho que no cuenta con ningún elemento de convicción que le permita entrar a determinar si como se afirma en la tutela, la decisión adoptada por la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Atlántico, no se ajusta a la verdadera fecha en que el actor alcanza la pérdida de capacidad laboral en el porcentaje del 50%; tampoco hay elementos de juicio que permitan concluir que de alguna forma hubo una vulneración del derecho al debido proceso del actor en el trámite de la calificación de su PCL, que serían las circunstancias que permitirían con carácter transitorio la intervención de este despacho frente a las decisiones cuestionadas, poniendo en evidencia que la decisión de fondo de la controversia, requiere un debate probatorio que supera la órbita del juez constitucional.

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO TERCERO CIVIL MUNICIPAL DE ORALIDAD de Barranquilla, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la constitución y la ley,

### **3. RESUELVE**

**PRIMERO:** No tutelar los derechos fundamentales a la salud, a la seguridad social, a la vida, al salario mínimo, al debido proceso, a la protección especial de las personas de la tercera edad, invocados por JUAN DE JESUS BAUTISTA PARRA, actuando en contra de la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DEL ATLÁNTICO, por las razones esgrimidas en el presente fallo.

**SEGUNDO:** En caso de no ser impugnado el presente fallo, remítase en su oportunidad a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

**TERCERO:** Líbrese telegrama u oficio a las partes, a fin de notificar la presente decisión, tal y como lo reclama el artículo 30 del decreto 2591 de 1991.

**CUARTO:** por Secretaría, publíquese la presente decisión en la plataforma virtual de esta dependencia judicial-página web.

### **NOTIFIQUESE Y CUMPLASE**



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia  
Consejo Superior de la Judicatura  
Consejo Seccional de la Judicatura del Atlántico  
Juzgado Tercero Civil Municipal de Oralidad de Barranquilla

**Firmado Por:**

**LUISA ISABEL GUTIERREZ CORRO  
JUEZ MUNICIPAL  
JUZGADO 003 CIVIL MUNICIPAL BARRANQUILLA**

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:

**26fea0281c988284e9b07517ae739cb875705fb721916bf64064ff39851faff6**  
Documento generado en 12/11/2020 07:13:11 p.m.

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