



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

Juzgado Cuarto Civil Municipal de Bogotá

Bogotá, abril primero (1°) de dos mil veintidós (2022)

Fallo tutela. 110014003004-2022-00251-00.

1. Martha Oliva Pérez Pirajan con cédula 39.526.342, presentó acción de tutela contra la Junta Nacional de Calificación de Invalidez.

* Señaló que en la actualidad tiene 61 años, se encuentra afiliada en la E.P.S. Compensar, a la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones y se encuentra diagnosticado con Apnea de sueño, episodio depresivo no especificado, situación por la cual el 15 de mayo de 2019 le fue determinada una pérdida de capacidad laboral por 61.48%.

Indicó que, el 4 de febrero de 2022, el Juzgado 58 Administrativo del Circuito de Bogotá, profirió fallo de tutela en el que ordenó a Colpensiones que en el término de 48 horas, realizar los trámites necesarios para la cancelación de los honorarios ante la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, término en el cual debería acreditar el referido pago, por su parte, una vez aportada la constancia, la Junta Regional de Calificación de Invalidez deberá remitir el expediente a la Junta Nacional de Calificación, con miras a resolver el recurso interpuesto.

Aduce que Colpensiones el 24 de enero de 2022, le informó mediante el oficio # ML-H- 10100 de 2022, que se le había realizado el pago de los honorarios, sin embargo, no se pronunció frente a la resolución de su dictamen de pérdida de capacidad laboral.

En tal sentido, solicitó que se ordene a la accionada adelantar el trámite de calificación de pérdida de capacidad laboral de segunda instancia o resolver la apelación presentada por Colpensiones.

2. La presente acción constitucional fue admitida en auto de 22 de marzo 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.

* La Administradora Colombiana de Pensiones. Colpensiones, solicitó que se declare improcedente la tutela, teniendo en cuenta que la pretensión de dar trámite a recurso o manifestación de inconformidad, no es competencia de esta Administradora, por lo que no puede pronunciarse frente a la solicitud reclamada ya que se sale de su órbita de competencia y una vez revisado el sistema de información no encontraron derecho de petición radicado por parte de la accionante en el que requiera algún trámite exclusivo del régimen de primera media, por lo que esta administradora no tiene solicitud pendiente de resolver.

* 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.

* El Ministerio de Trabajo una vez se pronunció en relación a sus funciones administrativas, 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 a la accionante.

* Compensar Entidad Promotora de Salud, peticionó 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 de la accionante, como quiera que no se encuentra legitimado en la causa por pasiva para atender las pretensiones de la Señora Martha Oliva Pérez Pirajan siendo la Junta Regional de Calificación de Invalidez la única facultada para tales fines.

* El Ministerio de Salud y Protección Social, luego de realizar un recuento de la normativa aplicable al caso,

solicitó su exoneración frente a las pretensiones del escrito tutelar.

* La Junta Nacional de Calificación de Invalidez, 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 de la accionante y que es claro que la Junta es independiente de las Entidades del Sistema General de Salud y estas deben brindarles la respuesta a los requerimientos radicados en su dependencia.

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 señaló 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]as 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 reglamentaría 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 Nacional de Calificación de Invalidez, 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 encuentran en los artículos 33 y 34 del Decreto 2463 de 2001 y corresponden al recurso de reposición y al recurso de apelación.

"Artículo 33.-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.*

Artículo 34.-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 el **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.

* La accionante presentó acción de tutela, con la finalidad de solicitar que se ordene a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez resolver el recurso de apelación formulado por ésta contra del dictamen en el que se determinó que Martha Oliva Pérez Pirajan tiene una pérdida de capacidad del 61.48%.

Así pues, de las pruebas que reposan en el expediente, se observa que efectivamente Colpensiones mediante oficio # 10100 de 2022 de 24 de enero de 2022 comunicó el pago de los honorarios a la Junta Nacional de Calificación (folio 6 del archivo 12 del PDF).

Ahora bien, confrontados los términos que confiere el Decreto 1072 de 2015 y que la Junta Nacional de Invalidez indica que el 31 de enero de 2022, recibieron el pago de honorarios, que el 7 de febrero de 2022 recibieron un expediente, remitido por parte de la Junta Regional de Bogotá; el cual correspondió por reparto conocer a la Sala de Decisión Número Tres.

Se evidencia, que los términos se encuentran suficientemente vencidos, existiendo una flagrante vulneración del debido proceso en el procedimiento administrativo que se sigue, debiéndose resaltar que en la resolución inciden factores laborales, de salud y económicos por parte de la trabajadora, viéndose afectada en dichos aspectos.

Es importante destacar que ante la inoperancia por parte de Colpensiones para consignar los honorarios a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, ha incidido en la mora, sin embargo, ahora el trámite le compete únicamente a ésta, quien ya tiene el expediente y además le fueron consignados sus honorarios, el asunto ya fue repartido a la Sala de Decisión Número Tres, luego lo que procede es citar a la paciente, para lo cual tenía que ser en el término de 2 días a partir de la fecha en que le fue asignado el asunto.

A lo anterior se suma que, la apelación debe resolverse en el término de 5 días conforme lo prevé la Ley 100 de 1993.

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

la 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 Nacional de Calificación de Invalidez, para que dentro del término de 10 días, contados a partir de la notificación de esta providencia, resuelva el recurso de apelación que interpuso Martha Oliva Pérez Pirajan contra la decisión de la Junta Regional de Calificación de Invalidez, la cual determinó el 19 de octubre de 2021, una pérdida de capacidad laboral del 61.48%, para la 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-, y de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, 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 Martha Oliva Pérez Pirajan contra la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo. Ordenar a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez. - Sala de Decisión Número Tres -, para que dentro del término de diez (10) días, contados a partir de la notificación de esta providencia, resuelva el recurso de apelación que interpuso Martha Oliva Pérez Pirajan contra el dictamen de pérdida de capacidad laboral que emitió la Junta Regional de Calificación de Invalidez, el 19 de octubre de 2021.

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-, y a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Bogotá y Cundinamarca, 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: **e75ca8e34628c38b521ad24a8329f7bdfe8ba1f482295255b461431e5ac0e282**

Documento generado en 01/04/2022 09:22:38 AM

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